

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES
Plébiscites
et les
Cessions de Territoires

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Vendredi 14 Juin 1918, à trois heures

PAR

André DAVID

Président : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE.

Suffragants { MM. WEISS, *Professeur.*
LESEUR, *Professeur.*



PARIS

ROUSSEAU & C^{IE}, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

1918

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES
Plébiscites
et les
Cessions de Territoires

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Vendredi 14 Juin 1918, à trois heures

PAR

André DAVID

Président : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE.

Suffragants { MM. WEISS, *Professeur.*
LESEUR, *Professeur.*



PARIS

ROUSSEAU & C^{IE}, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

1918





Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

Le plébiscite repose sur cette idée qu'un pays ne peut être soumis à un autre gouvernement que celui qu'il a librement choisi.

La question du plébiscite se présente, dans l'ordre international, lorsqu'un traité intervient entre deux Etats en vue de l'annexion à l'un d'eux d'un territoire ayant jusqu'alors appartenu à l'autre. La convention de cession territoriale peut être conclue entre deux Etats unis par des liens d'amitié. Mais si un Etat est contraint par une guerre malheureuse à acheter la paix au prix d'une de ses provinces, la cession revêt alors un caractère tout différent ; loin d'être le résultat d'une volonté libre, elle ne fait que consolider une situation établie par la violence.

On ne peut guère contester la validité des contrats de cession qui se forment d'Etat à Etat. Sans doute des dispositions constitutionnelles prohibant l'aliénation d'une partie quelconque du territoire national devraient être respectées dans l'hypothèse de cessions amiables consenties en temps de paix. Mais il paraît bien que de semblables dispositions ne sauraient avoir de valeur que lorsque les institutions fonctionnent

régulièrement. Il est impossible, sans leur faire produire un effet contraire à celui pour lequel elles ont été établies, de les opposer à la nation qui n'a d'autre moyen de sauver son existence que l'abandon d'une fraction de son territoire. L'inaliénabilité établie par la Constitution oblige à la défense du territoire jusqu'à complet épuisement des moyens de résistance. Voilà tout son effet, mais elle fléchit nécessairement devant les conséquences de la guerre et la nécessité d'assurer le salut de l'Etat (1).

Mais, si deux Etats peuvent par leur seule volonté disposer du sort d'un territoire déterminé, c'est une autre question que celle de savoir s'ils ont le droit d'enchaîner les populations qui l'habitent à la nation annexante.

Ce qui constitue la nation, ce n'est pas seulement la réunion de certains territoires et l'assemblage d'un certain nombre d'individus ; c'est encore et surtout l'idée commune à ces derniers qu'ils défendent les mêmes intérêts, qu'ils tendent vers les mêmes buts, qu'ils forment une patrie. La nation est indivisible. Il n'appartient pas à l'Etat cédant, ni à aucune puissance humaine, de briser son unité morale pour la reformer ensuite au profit de l'annexant. Tout ce que peut faire l'Etat cédant, c'est, en renon-

(1) CABOUAT : *Des annexions de territoires et de leurs principales conséquences*, p. 30.

cant à son droit de souveraineté sur tel territoire, de rompre les liens qui l'unissent aux populations du pays cédé ; mais il lui est impossible, par le seul fait de sa volonté, d'engager ces populations envers l'Etat annexant. Ce dernier résultat ne saurait être obtenu que par la volonté même des populations. En d'autres termes, un traité de cession n'a de valeur juridique qu'autant qu'il a été ratifié par les habitants du territoire cédé. Telle est la conception qu'on trouve à la base du système plébiscitaire. Celle-ci ne s'est élaborée que tardivement. Le problème essentiel de la politique internationale a toujours consisté dans la recherche de la souveraineté à laquelle seront soumis un territoire et surtout les populations qui l'habitent. Mais la solution a varié. M. Barthélemy (1) distingue schématiquement trois périodes dans l'histoire de la politique internationale : la période anarchique des *intérêts* ; la période de la tentative d'organisation monarchique ou période de l'*équilibre européen* ; la période de tentative d'organisation démocratique ou période des *nationalités*. Chaque période se caractérise par l'apparition d'un principe nouveau qui se superpose aux anciens sans les faire disparaître.

Dans une première phase la doctrine de l'intérêt, sous ses diverses formes, prévaut en droit public.

(1) *Démocratie et politique étrangère*, p. 396 et suiv. — Voir aussi : Georges GUY-GRAND, *Politique extérieure et démocratie*, p. 12 et suiv.

L'idée du droit des sujets ou des peuples est complètement absente. L'intérêt se manifeste d'abord d'une manière brutale, puis s'exprime dans la théorie des frontières naturelles et dans celle des fatalismes géographique, économique, ethnique, etc.

Toutefois, à côté de ces doctrines matérialistes, le droit international des monarchies avait dégagé deux principes auxquels il attribuait une vertu de pacification : le principe du respect des traités, le principe de l'équilibre.

Mais c'est toujours d'après des données matérielles, extérieures aux vœux des populations, que le droit monarchique prétendait résoudre le problème.

Or c'est précisément l'élément psychologique et humain — la volonté des populations intéressées — que le droit international animé de l'esprit de la Révolution a porté au premier plan.

C'est un honneur pour la France d'avoir cherché à faire pénétrer dans le droit des gens cette idée que les habitants d'un territoire cédé, loin d'être, suivant le système féodal, l'accessoire de la terre dont les Etats disposent, doivent être appelés à se prononcer sur leur sort en toute liberté.

Comment cette notion idéaliste et libérale s'est-elle dégagée du creuset de notre grande Révolution ? Dans quelle mesure l'idée plébiscitaire a-t-elle été appliquée au cours de l'histoire moderne ? A quelles résistances s'est-elle, au contraire, heurtée ?

Après avoir répondu à ces questions d'ordre historique dans les trois premiers chapitres de ce travail, nous étudierons théoriquement la doctrine plébiscitaire en la confrontant avec le principe de la souveraineté nationale et avec le principe des nationalités (chapitres 4 et 5).

Enfin nous n'aurions pas été complets et nous aurions manqué l'occasion de mettre, pour ainsi dire, à l'épreuve, le système même du plébiscite, si nous n'avions abordé, dans un dernier chapitre, la question si brûlante d'actualité du plébiscite en Alsace-Lorraine.

CHAPITRE PREMIER

Origine moderne de la théorie plébiscitaire

La théorie du plébiscite en cas d'annexion est de formation moderne.

C'est seulement sous la Révolution qu'est né et que pouvait naître un système d'après lequel l'annexion ne serait justifiée et même valable que dans la mesure où elle aurait été ratifiée par un vote des populations du territoire cédé.

Incompatible avec les idées qui régnaient dans notre ancienne France, cette conception est au contraire impliquée dans les principes nouveaux que les assemblées révolutionnaires semèrent dans le monde.

I

Sans doute il arriva, sous l'ancien régime, que des appels furent adressés à l'opinion publique, notamment en cas de cession de territoire. Mais ce serait une erreur, à notre avis, de leur attribuer les caractères du plébiscite. C'est ce que nous allons montrer brièvement, après avoir rappelé les faits historiques dont il s'agit.

Le premier exemple est fourni par l'histoire du rattachement du Lyonnais à la couronne de France. A la suite de discordes intestines, saint Louis fut choisi comme arbitre entre l'Eglise de Lyon et les Lyonnais qui s'étaient proclamés sujets du roi de France et lui avaient demandé de les prendre sous sa garde. En 1307, un traité définitif, conclu à Pontoise, entre l'Eglise de Lyon et Philippe le Bel, établissait le droit supérieur du roi de France sur la ville de Lyon. Les Lyonnais furent consultés. Un clerc du chapitre, le notaire Chérubin de Prinn, reçut la mission de faire ratifier le traité par le peuple. A cet effet il parcourut la campagne. Dans chaque village il convoquait les habitants au son de la cloche et de la corne rustique, il leur expliquait les événements, et leur donnait lecture du traité en langue vulgaire. Les assistants acclamaient et le notaire se retirait après avoir reçu cette approbation.

Un semblable consentement par acclamations fut donné par le peuple de Marseille lorsque cette ville, en 1251, se réunit à la Maison de Toulouse (1).

En 1285, Roger Bernard, comte de Foix, ayant obtenu de Philippe le Hardi la seigneurie de Pamiers, reçut les acclamations des habitants réunis sur la place publique (2).

(1) Lettre adressée à Alphonse de Poitiers, fils du roi de France, par Thibaut d'Etampes, son chapelain : Bibliothèque de l'Ecole des Chartes, t. XLVI, p. 591.

(2) BAUDOUIN, *Lettres inédites de Philippe le Bel*, p. 22-23.

Amédée VII, premier duc de Savoie, ayant acheté en 1420, le comté de Gênevois, voulut s'annexer également Genève. Mais il portait ainsi atteinte aux franchises que cette ville avait reçues, le siècle précédent, d'un de ses princes-évêques, Fabri. Aussi, tous les habitants de Genève, à quelque classe qu'ils appartenissent, se groupèrent autour du Conseil général, convoqué par le prince-évêque Jean de Pierre Cize, et protestèrent avec véhémence contre les prétentions d'Amédée.

La question du consentement des populations fut encore soulevée en 1344, lors des conférences d'Avignon, lorsqu'on discutait l'idée de la séparation de la Guyenne et de sa cession au roi d'Angleterre.

On rappelle encore le rôle joué par les prélats, les seigneurs et les notables dans l'affaire de l'annexion du Dauphiné à la France (1). Mais il n'y eut pas alors de manifestation populaire proprement dite.

Faut-il voir, dans les faits que nous venons de rappeler la mise en pratique d'une idée plébiscitaire? Nous ne le croyons pas. L'état politique et social de l'ancienne France ne comportait pas la notion qui est à la base même de la théorie du plébiscite, à savoir qu'une population est libre de disposer d'elle-même et de décider du souverain auquel elle veut appartenir. L'Etat, d'après les idées anciennes se confondait avec la personne du prince et celui-ci avait le pouvoir in-

(1) GUIFFREY, *Histoire de la réunion du Dauphiné à la France*, p. 159.

contesté de céder à un autre souverain les droits qui lui appartenaient, principalement sur la terre et accessoirement sur les personnes (1).

L'idée de la nécessité d'une manifestation expresse de volonté dans un vote solennel est corrélative du principe de la souveraineté nationale qui ne fut proclamée qu'en 1789.

Les manifestations populaires dont il s'agit, soit qu'elles aient été spontanées, soit qu'elles aient été provoquées, n'offrent donc qu'une ressemblance tout à fait superficielle et très lointaine avec le plébiscite moderne. Elles ne possédaient en aucune manière la valeur qui s'attache à l'application d'un principe.

On a également cherché à voir de véritables plébiscites dans les consultations, assez fréquentes, des Etats Généraux, qui eurent lieu, sous l'ancien régime, jusqu'au commencement du xvii^e siècle. On n'est certes pas embarrassé pour en découvrir des exemples.

En 1359, le roi Jean, captif de l'Angleterre, signa le désastreux traité de Londres par lequel la moitié occidentale du royaume était abandonnée au roi Edouard. La cession comprenait la Normandie, la Saintonge, l'Agenais, le Périgord, le Limousin, le Quercy, le Poitou, l'Anjou, le Maine, la Touraine, le Ponthieu, Boulogne et la suzeraineté de la Bretagne.

(1) CABOUAT, *Des annexions de territoires et de leurs principales conséquences*, p. 33 et suiv.

L'article 20 de ce traité contenait une clause d'après laquelle il devait être soumis à la ratification des Etats.

« Item, ladicte liberté et toutes les donacions ès devant dictz articles contenus, en toutes aultres choses qui se feront au roi d'Angleterre parmi le pais faisant, ladicte partie de la France, dedens certain terme qui sera accordé, donnera, garantira et affermera, donner, garantir affermer fera, par manière et forme que esdictz article, est compris, et aussi en la meilleure; plus solennel et seure manière et forme, et par toutes les voies que l'on saura devisier, et que le roi d'Angleterre et son Conseil voudront et sauront assigner, ordener et déclarer, tant par voies et seureté de sainte église et de la cour de Rome, comme par les Pers, Princes, Ducs, Prelatz, Comtes, Barons, Nobles et toute la Commune du Royaume de France, et par toutes autres manières et formes que l'on pourra raisonnablement devisier; et semblablement selon la nature du fait, seront faictes les seuretés par le roi d'Angleterre » (1).

A Paris, le régent convoqua les gens d'église, les nobles et les députés des bonnes villes. Le 25 mai 1359, lecture fut donnée aux trois Etats, en présence du roi, du traité de Londres. Le peuple fut indigné. Les Etats répondirent, dit Froissard, « d'une voix qu'ils auraient

(1) COSNEAU, *Les grands traités de la guerre de Cent ans*, p. 18.

plus cher à endurer et porter encore le meschef et misère où ils étaient, que le noble royaume fut ainsi amoindri ni défraudé, et que le roy Jean demeurat encore en Angleterre, et que quand il plairait à Dieu, il y pourverrait remède et mestrail attrempance ». Les Etats repoussèrent donc le traité comme n'étant « passable ni faisable » et « ordonnèrent à faire bonne guerre aux Anglais ». Ils refusèrent donc de sanctionner la volonté de leur souverain qui les livrait à un maître étranger. Il est certain que le rejet du traité de Londres contribua à rendre moins dur celui de Brétigny qui lui fut substitué en 1360.

L'attitude des Etats fut toute différente, en 1420, lorsqu'ils furent appelés à sanctionner le traité de Troyes qui promettait à Henri V la succession du Trône, l'investissait de la régence, déclarait le dauphin déchu de tous ses droits, et réunissait pour toujours la couronne de France à celle d'Angleterre. L'article 24 de ce traité stipulait qu'il devait être soumis à la ratification des Etats des deux royaumes (1). Cette fois, les Etats, composés de députés, venus des pays au pouvoir de l'ennemi, approuvèrent les clauses dictées par la débâcle.

Le traité d'Etaples, du 8 novembre 1492, fut ratifié par un certain nombre d'Etats (Languedoc, Normandie, Périgord, etc.).

(1) « De l'aviz et consentement des trois étatz des diz royaumes, soit ordonné et pourvu, etc. ». COSNEAU, *loc. cit.*, p. 3.

Le traité de Madrid, signé en 1526 entre Charles-Quint et François I^{er}, fut soumis par ce dernier à une assemblée de princes, de seigneurs et d'évêques réunie à Cognac. Ils déclarèrent nulle la clause relative à la cession de la Bourgogne par ce motif que le roi n'avait pu aliéner valablement de sa propre autorité une province de son royaume. Quelque temps après, lorsque François I^{er} refusa de tenir les engagements qu'il avait pris lorsqu'il était prisonnier de Charles-Quint, il voulut recevoir l'avis des représentants autorisés de son royaume. Le roi convoqua le Parlement qui se rassembla solennellement le 12 décembre 1527 avec l'adjonction des princes du sang, de nombreux cardinaux, d'évêques, de gentilshommes, des députés des Parlements de Toulouse, Bordeaux, Rouen, Lyon, Grenoble, Aix, et du Corps municipal de Paris. Cette assemblée décréta que le roi n'était obligé ni de retourner en Espagne, ni d'exécuter en cette matière le traité de Madrid.

Telles sont, sommairement rappelées, les consultations d'Etats Généraux qu'on a parfois prétendu assimiler à des plébiscites. C'est grâce à un simple abus des mots, à une confusion des notions juridiques, qu'on a tenté d'établir cette assimilation.

« Il semble à première vue, dit M. Solière (1), que

(1) SOLIÈRE, *Le plébiscite dans l'annexion : Etude historique et critique de droit des gens*, Paris, 1901, p. 18.

ces déclarations d'Etats Généraux devraient être comparées à des ratifications de traités que le souverain, sous un régime constitutionnel, doit de nos jours demander aux représentants de la nation, plutôt qu'à des plébiscites. Il ne faut pas cependant oublier que les députés aux Etats Généraux étaient, quant à leurs pouvoirs, soumis au régime qu'on appelle le mandat impératif. Ils étaient obligés de présenter les doléances et réclamations dont les avaient chargés leurs commettants, et ils ne pouvaient accorder à la royauté que les demandes rentrant dans les pouvoirs que ceux-ci leur avaient conférés. Les lettres de convocation du roi spécifiaient les affaires en vue desquelles ils étaient convoqués, et recommandaient aux trois ordres de donner à leurs commettants des pouvoirs suffisants pour l'expédition des affaires spécifiées. Par conséquent, lorsque les Etats Généraux ratifiaient ou rejetaient tel ou tel traité, c'était suivant la volonté de leurs électeurs, c'était un plébiscite à deux degrés ».

Quelque séduisante que soit cette explication, elle ne suffit pas à entraîner notre conviction. Le plébiscite est une consultation directe du peuple. Tous les individus d'une population donnée sont invités, au moment d'un remaniement de territoires, à faire connaître leur volonté et à dire, par oui ou par non, s'ils consentent à passer sous une domination nouvelle. Ce que l'on appelle un plébiscite à deux degrés n'est donc pas, en réalité, un plébiscite. Nonobstant le mandat plus ou

moins impératif que recevaient les députés, les Etats Généraux n'étaient qu'une assemblée des représentants des trois ordres du royaume. Ces représentants pouvaient, dans la limite de leur mandat, donner au roi leur avis sur les affaires ou sur les traités qui leur étaient soumis ; il leur était permis de ratifier ou de rejeter, le cas échéant, une cession de territoire. Mais leur rôle à cet égard était comparable à celui des assemblées législatives de l'époque moderne. Or le plébiscite n'est pas la réponse d'une assemblée, mais celle du peuple lui-même. Et l'on se pose, précisément, la question de savoir si, bien que tenant leurs pouvoirs de la nation elle-même, les représentants de celle-ci peuvent disposer du domaine national sans que le groupe d'habitants intéressé soit appelé à se prononcer expressément.

On ajoute que notre ancien droit avait, du moins à partir d'une certaine époque, rendu hommage au principe du droit des peuples. Il semble bien, en effet, que dès le xvr^e siècle, on avait établi l'inaliénabilité du domaine en se fondant sur cette idée que le roi n'était pas propriétaire des biens et droits qui y étaient compris, qu'il n'en était que l'usufruitier ou l'usager, ou l'administrateur avec des pouvoirs très larges. On disait que le véritable propriétaire du domaine était la nation. « L'avis commun, dit Bodin (1), était que le roi n'était

(1) Journal de Bodin aux Etats Généraux de 1576 dans le Recueil intitulé : *Les Etats Généraux et autres Assemblées nationales*, 1789, t. XXIII, p. 299.

que simple usager du domaine ; quand au fonds et propriété du dit domaine, il appartient au peuple ».

Le principe de l'inaliénabilité du royaume s'interpréta d'ailleurs en ce sens que le roi ne pouvait aliéner aucune partie du territoire sans le consentement des Etats Généraux. « Quelque monarque que ce soit, dit Loyseau (1), ne peut, sans consentement des estats de son pays, valablement et pour toujours céder son estat à famille étrangère. Car c'est une obligation réciproque, comme au sujet d'obeyr à son prince, aussi au prince de maintenir son sujet : et comme le sujet ne se peut distraire de l'obligeance de son prince, aussi un prince ne peut aliéner ses sujets ».

Ces faits montrent qu'une première étape était franchie dans le sens de la reconnaissance de la souveraineté nationale. Mais ils n'infirmant en rien notre manière de voir. La nécessité du consentement des Etats Généraux pour les aliénations de territoire ne signifie pas qu'on ait admis ni même conçu le problème plébiscitaire. Le plébiscite n'est pas la consultation d'une assemblée représentative, mais celle de la population elle-même.

Enfin, il y a lieu de remarquer que les Etats Généraux cessèrent de s'assembler à partir de 1604. Dès cette époque, il ne pouvait donc plus être question du concours de la nation ou des Etats aux aliénations et aux

(1) LOYSEAU, *Offices*, livre 2, chap. 2, n° 39.

annexions. Désormais le roi seul conclut les traités de démembrement ou les traités d'annexion. Et il est vrai de dire que le prince confond son droit de souveraineté avec son patrimoine particulier. C'est seulement lorsque la notion de l'Etat sera clairement dégagée, et lorsque la souveraineté cessera de figurer dans le domaine patrimonial d'une famille pour appartenir à la nation elle-même, que le plébiscite pourra faire son apparition.

II

L'idée du plébiscite fut un corollaire des grands principes posés par la Révolution, et, avant tout, du principe de la souveraineté nationale.

« Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation », dit la Déclaration des Droits de l'Homme.

La souveraineté nationale a pour conséquence le droit pour les populations de disposer librement d'elles-mêmes.

Etre souverain, c'est, en effet, non seulement se gouverner soi-même, mais décider de l'Etat auquel on veut appartenir (1). Envisagée au point de vue interna-

(1) « L'idée de nationalité est la conséquence directe de l'idée de la souveraineté nationale ; ou plutôt, elles ne sont qu'une seule et même idée : l'idée de la possession de soi-même par une nation ; l'idée que la nation se gouverne elle-même ; qu'elle n'est pas gouvernée par une puissance étrangère. » BARTHÉLEMY, *Démocratie et politique étrangère*, p. 418.

« Dans la conception saine, française et démocratique, le principe des nationalités n'est que l'extension à la politique internationale du principe de la souveraineté du peuple ». (Même auteur, *op. cit.*, p. 434).

tional, la souveraineté de la nation s'exprime par le plébiscite. C'est de la Révolution française que date la conception subjective de la nationalité, fondée sur le consentement. D'après les Allemands, la nation est caractérisée par la race, et la race est symbolisée elle-même par la langue. Suivant la théorie française, au contraire, la nationalité se fonde sur la souveraineté populaire ; celle-ci n'a d'autre moyen de s'exprimer que la volonté des individus, région par région.

D'après la conception monarchique, valable aussi bien en politique intérieure qu'en politique internationale, les territoires et les peuples sont des objets de droits pour les Gouvernements. Les habitants suivent les destinées du sol ; ils sont transmis par vente, échange, mariage, succession *ab intestat* ou testamentaire, conquête.

Toute différente est la conception démocratique, individualiste et humanitaire qui est issue de la philosophie du dix-huitième siècle. Le peuple est sujet de la souveraineté, et c'est au peuple, en qualité de souverain, qu'il appartient de décider de son régime politique et même de l'Etat auquel il doit appartenir. Ce ne sera donc plus le hasard, ni l'arbitraire d'une combinaison diplomatique, ni un dosage de forces entre puissances rivales qui détermineront le groupement politique auquel devront être soumis un territoire et sa population : ce sera la volonté de cette population. L'avènement de la Démocratie dans le droit international a pour

conséquence immédiate le principe des nationalités (1). Ce principe, qui n'est qu'un aspect de la souveraineté nationale, contient en lui-même la théorie plébiscitaire.

Le principe des nationalités fut nettement proclamé par la Révolution, avec sa conséquence logique.

La Constituante ne se résolut à l'annexion d'Avignon qu'à la veille de sa propre séparation, le 14 septembre 1791, et les termes dont se servit l'Assemblée sont une consécration de la souveraineté populaire extérieure : « L'Assemblée nationale déclare qu'en vertu des droits de la France sur les états réunis d'Avignon et du Comtat-Venaissin et ... conformément au vœu librement et solennellement émis par la majorité des Communes et des citoyens de ces deux pays pour être incorporés à la France, les dits deux Etats réunis font, dès ce moment, partie intégrante de l'Empire français ».

Carnot, dans ses circulaires, affirme que la République n'opéra jamais d'annexion sans le consentement des populations intéressées. Cette idée se manifeste dans la formule de la réunion de Mulhouse à la France. « La République de Mulhouse *se donne* à la République française. » Le 21 octobre 1792, deux notables de Nice, Blanqui et Veillon, portaient pour Paris, porteurs d'une adresse à la Convention : le Comté voulait devenir français. La Convention reçut honorablement les

(1) Voir Joseph BARTHÉLEMY, *Démocratie et politique étrangère*, p. 416 et suiv.

délégués, mais elle décréta qu'elle ne pouvait pas décider d'une annexion sans l'avis du peuple lui-même. Aussi, le 25 novembre 1792, toutes les communes du Comté, sauf quatre, encore occupées par l'ennemi, votaient leur réunion à la France.

La Constitution Girondine affirma solennellement le principe du droit démocratique. « La République Française renonce à réunir à son territoire les contrées étrangères, sinon d'après le vœu librement émis de la majorité des habitants, et dans le cas seulement où les contrées qui solliciteraient cette réunion, ne seront pas incorporées et unies à une autre nation, en vertu d'un pacte social, exprimé dans une Constitution antérieure et librement consentie (1) ».

On ne peut nier que la Révolution s'est parfois écartée du principe qu'elle avait elle-même posé. Sa politique étrangère fut également gouvernée par la théorie des frontières naturelles et même par un esprit de conquête. Fait plus grave, il arrivera que la Révolution méconnaîtra directement le droit démocratique en dissimulant des annexions véritables, comme celle de Genève, sous les apparences de réunions volontaires. Mais, par là même, elle rendra un hommage de forme à la règle violée (2). Ce n'est pas d'ailleurs une pure

(1) Titre XII, article 2.

(2) Sur les caractères, parfois contradictoires, de la politique étrangère de la Révolution. Voir FAGNIEZ, *Deux peuples et deux politiques*, dans *Correspondant*, n° du 25 novembre 1915, p. 717.

hypocrisie. Pour faire accepter une annexion à une opinion imbue des principes démocratiques, les gouvernements ou les diplomaties présentent ces annexions comme réclamées par les intéressés.

CHAPITRE II

Applications de la théorie plébiscitaire

La Révolution ne fit qu'une application très imparfaite du système qu'elle avait défini. La distance est grande des intentions à l'application, surtout quand il s'agit de faire passer dans l'histoire une théorie abstraite de droit. La plupart des généraux de la Révolution avaient combattu pendant la guerre de sept ans et avaient conservé les traditions de violence des armées de la monarchie. D'ailleurs, au sein même de la Législative et de la Convention, un parti se dessine très vite en faveur de la politique de conquête. La guerre devint promptement agressive. Aussi nous verrons que les plébiscites de la Révolution ne furent, pour la plupart, qu'une application apparente de la théorie.

Le plébiscite occulte du département du Mont-Blanc, en 1815, ne fut, comme nous le montrerons, qu'une parodie de consultation.

Au contraire, le système du plébiscite fut largement appliqué par la Sardaigne pour faire consacrer l'annexion successive des différents Etats de l'Italie,

De même Napoléon III, dont la politique s'inspira de la souveraineté démocratique, fit ratifier par un vote

populaire l'incorporation à la France, en 1860, de Nice et de la Savoie.

Nous noterons encore le plébiscite auquel il fut procédé lors de la cession de l'île Saint-Barthélemy à la France, le 10 août 1877 (1).

I

Les Plébiscites de la Révolution

Les Français, en proclamant chez eux le dogme de la souveraineté du peuple, n'entendaient pas en réserver le bénéfice à leur seul pays. Ils voulaient appeler les nations voisines à la liberté. Mais nos pères, dans leur fièvre d'aspotolat, avaient la prétention de se garder de toute contrainte. C'est par l'exemple qu'ils désiraient émanciper les peuples. Une fois affranchies, les populations devaient librement disposer d'elles-mêmes. Toute conquête par la force était donc contraire au principe nouveau. La réunion à un Etat de territoires voisins n'était désormais permise que moyennant un libre et formel consentement des habitants.

L'Assemblée constituante déclara : « La Nation française renonce à entreprendre aucune guerre dans la vue de faire des conquêtes, et n'emploiera jamais sa force contre la liberté d'aucun peuple. »

(1) Pour l'histoire du plébiscite, on consultera : ROUARD DE CARD, *Les annexions et les plébiscites dans l'histoire contemporaine*, ainsi que les auteurs cités au cours de ce chapitre.

C'était une formule magnifique. Elle était le corollaire logique de la souveraineté des nations et du droit imprescriptible qui leur était reconnu de disposer de leur sort. C'est, comme on l'a dit (1), l'autorité du plébiscite qui remplaçait le droit du sabre.

Un passage de Raynal fournit un commentaire de cette formule : « Ce sera toujours, dit-il, au tribunal de la morale, un crime d'avoir vendu ou donné des citoyens à une puissance étrangère. De quel droit, en effet, un prince dispose-t-il d'un peuple qui ne consent pas à changer de maître ? Les nations doivent-elles être tout ou rien ? Et les rois ne doivent-ils rien aux nations ? Que signifie le droit des gens ? N'est-il que le droit des princes ? » (2).

Le nouveau principe était dans l'ordre des idées généreuses apportées par la Révolution. Mais son application était malaisée et devait se heurter à de grandes difficultés. La liberté, aux termes de l'article 4 de la Déclaration des Droits, consiste à pouvoir faire ce qui ne nuit pas à autrui. L'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux membres de la société la jouissance de ces droits. Si l'on transporte cette conception de la liberté dans la politique internationale, on arrive au respect total de l'autonomie de chaque peuple et à la suppression de

(1) Jean HEINWEH, *Droit de Conquête et Plébiscite*, p. 16.

(2) RAYNAL, *Histoire philosophique*, livre XVI, chap. 7.

toute propagande par la force. Cette déduction était faite très loyalement par les Assemblées révolutionnaires. Mais on voit bientôt les obstacles se dresser, lorsqu'il s'agit de mettre la règle en œuvre. Certaines populations peuvent se montrer rebelles au plébiscite. Certains princes, avec lesquels des pourparlers sont engagés, peuvent refuser d'accepter l'idée d'une consultation des populations qu'ils estiment subversive de leur autorité.

Aussi ne faut-il pas s'étonner de voir l'idée fondamentale, fraternelle et libératrice, subir une déviation progressive dans ses applications.

Les quatre annexions faites par la Convention montrent clairement cette dégradation du dogme primitif.

La réunion de la Savoie offre d'abord une réalisation correcte du principe. Mais, lors de l'annexion de Nice, on remarque déjà une tendance à la contrainte ; cependant la Convention, pure dans ses intentions, et irréprochable dans ses actes, rappelle ses agents au respect de la liberté d'option des peuples affranchis. Lors de l'annexion de la province rhénane, au contraire, non seulement les agents de tous ordres menacent et intimident, mais la Convention prépare la réunion par des mesures législatives ; néanmoins elle rassemble encore les délégués des assemblées primaires dans une Convention rhénane chargée de statuer sur le sort du pays. Enfin, l'annexion de la Belgique s'accomplit sans l'entremise d'aucune convention nationale ; les électeurs

sont directement consultés dans chaque commune, mais on s'arrange pour enlever le vote en empêchant les opposants d'y prendre part (1).

Annexion de la Savoie

L'annexion de la Savoie s'accomplit à l'automne de 1792. La France était en guerre avec le roi de Sardaigne (2). Le 22 septembre, le général de Montesquiou, commandant l'armée du Midi, entra en Savoie avec douze bataillons ; il était certainement informé des dispositions du pays. Préalablement il avait fait prêter à ses troupes le serment de respecter les habitants comme des frères, de ne pas pénétrer dans la maison d'un citoyen sans y être invité et de prendre sous leur protection les ennemis désarmés.

Les troupes sardes se retirèrent devant le général français qui, le 24 septembre, fit son entrée à Chambéry aux acclamations enthousiastes de la population. Le Syndic local, paré de la cocarde tricolore, l'accueillit par ces mots :

« Nous ne sommes pas un peuple conquis, mais un peuple délivré. »

Les Conventionnels appliquèrent exactement leur doctrine. Les Administrations et les Corps constitués furent maintenus provisoirement en fonctions jusqu'à

(1) Jean HEINWEH, *op. cit.* p. 16 et suiv.

(2) Voir Victor de SAINT-GENIS, *Histoire de la Savoie*, Chambéry, 1869, III. p. 137 et suiv.

ce que le vœu national soit connu. En même temps la Savoie était appelée à prononcer elle-même sur ses destinées.

Les commissaires de la Convention (1) à l'armée des Alpes adressèrent aux Savoisians une proclamation aux termes de laquelle ceux-ci devaient se réunir dans chaque commune et y nommer un député ayant mandat d'exprimer leur volonté, dans une Assemblée générale, pour l'organisation d'un nouveau gouvernement. Cette proclamation fut lancée le 6 octobre 1792. Le 14, les citoyens de toutes les communes de Savoie, à l'exception de trois communes de la Haute-Maurienne, occupées par les Piémontais, furent réunis au son des cloches dans les églises paroissiales; ils procédèrent, au suffrage universel direct, à l'élection d'un député et de deux suppléants par commune. La plupart des communes donnèrent à leur député le mandat de voter leur réunion à la France. Mais d'autres laissèrent à leur député la liberté de choisir le Gouvernement le plus opportun; de rares communes, enfin, demandèrent une République indépendante ou s'abstinrent de voter.

L'assemblée générale des députés se tint, le 21 octobre, dans l'église de Chambéry. Après vérification des pouvoirs et formation du bureau, elle se constitua en Assemblée nationale souveraine des Allobroges. Celle-ci

(1) Ce furent DUBOIS DE GRANCÉ, DE GASPARIN, LACOMBE SAINT-MICHEL et SIMOND.

abrogea l'ancien régime, formula les principes d'un gouvernement nouveau et consacra les réformes les plus urgentes. Puis elle exprima « le vœu général de la nation des Allobroges, libre et indépendante, d'être réunie à la nation française pour en faire partie intégrante » (1).

Ce vœu fut porté à la Convention par quatre membres de l'Assemblée : Doppet, Villiers, Favre et Dessaix. Après un débat solennel, et sur le rapport de Grégoire, la Convention accepta le vœu d'union des représentants de la Savoie. En conséquence, elle rendit, le 27 novembre 1792, le décret suivant :

« La Convention nationale, après avoir reconnu que le vœu libre et universel du peuple souverain de la Savoie, émis dans les assemblées des communes, est de s'incorporer à la République française ; considérant que la nature, les rapports et les intérêts respectifs rendent cette réunion avantageuse aux deux peuples ; déclare qu'elle accepte la réunion proposée, et que, dès ce moment, la Savoie fait partie de la République Française ».

(1) Sur 655 communes constituant la Savoie, 527 demandèrent la réunion à la France sans condition ; 41 étaient favorables aussi à la France, mais sous certaines réserves ; 77 donnèrent à leurs mandataires des pouvoirs limités ; 3 désiraient que le pays formât une République indépendante ; 8 enfin ne désignèrent aucun député à l'Assemblée générale des Allobroges.

FOLLINET, *Documents relatifs à la réunion de la Savoie à la France en 1792*, Annecy, 1899, p. 7.

Annexion de Nice

Quelques jours avant la réunion de la Savoie à la France dans les conditions que nous avons rappelées, la Convention avait proclamé son rôle d'émancipatrice des peuples dans le décret du 19 novembre 1792 :

« La Convention nationale déclare, au nom de la nation française, qu'elle accordera fraternité et secours à tous les peuples qui voudront recouvrer leur liberté, et charge le pouvoir exécutif de donner aux généraux les ordres nécessaires pour porter secours à ces peuples et défendre les citoyens qui auraient été vexés ou qui pourraient l'être pour la cause de la liberté ».

Le principe demeure donc le même. La France porte secours aux peuples qui veulent s'émanciper ; mais elle ne doit pas user de violence. Les populations délivrées sont libres de décider de leur sort. Il faut les consulter et ne réunir à l'Etat que celles qui se donnent volontairement.

Mais, ainsi que nous l'avons dit, une première atteinte est portée à ce principe dans l'annexion du Comté de Nice qui ne fut pas exempte de contrainte.

Le 29 septembre 1792, le général Anselme, lieutenant de Montesquiou, passe le Var et s'empare de Nice sans coup férir. Le lendemain, il prend Villefranche et, un peu plus tard, Ancille, après l'avoir bombardée. Mais il usa trop vivement de la conquête et le peuple de Nice fit le plus mauvais usage de son émancipation.

De graves désordres et des excès de tous genres signalèrent l'occupation française (1).

Le député La Source, se plaçant au point de vue politique, dans un discours qu'il prononça le 24 octobre 1792 devant la Convention nationale au nom du Comité diplomatique, fit en ces termes le procès de notre occupation :

« Anselme, en prenant possession du Comté de Nice au nom de la nation française, s'est occupé de municipaliser cette contrée et de lui donner des administrations et des tribunaux. Citoyens, c'est un droit que vous n'aviez pas ; vous n'oseriez le transmettre. Votre Comité vous propose en conséquence de défendre à vos généraux de prendre possession d'aucun territoire au nom de la nation française qui ne veut posséder que ce qu'elle a, de leur ordonner de proclamer en entrant dans un pays que la nation française le déclare affranchi du joug de ses tyrans et libre de se donner sous la protection des armées de la République telle organisation provisoire, telle forme de gouvernement qu'il lui plaira d'adopter » (2).

La pression exercée par le général Anselme était ainsi condamnée. Elle n'en avait pas été moins réelle.

A la suite du rapport de La Source, la Convention

(1) HEINWEH, *op. cit.*, p. 17.

(2) Rapport fait au nom du Comité diplomatique sur la conduite à prescrire aux généraux français en pays ennemi, par La Source, député du Tarn, le 24 octobre de l'An I de la République.

décide que les généraux français ne devaient cesser de maintenir l'indépendance des opinions et de donner à chaque citoyen le droit d'énoncer son opinion aussi librement qu'il l'avait conçue (1).

C'était un rappel du principe démocratique.

A quelque temps de là, deux notables de Nice, les citoyens Blanqui et Veillon, étaient députés à Paris par les corps administratifs provisoires de la ville et du Comté de Nice. Le 4 novembre, ils se présentèrent à la Convention et demandèrent l'annexion du territoire niçois à la République française. Mais les corps administratifs que représentaient ces députés étaient précisément ceux qu'avait formés le général Anselme.

Pour cette raison, le président de la Convention, Hérault de Séchelles, ne voulut point admettre cette demande. « Avant de délibérer sur la réunion, dit-il, que le peuple prononce, que le souverain émette son vœu; et le souverain est dans les assemblées populaires, il n'est que là ». Le principe était ainsi rétabli. La Convention, conformément aux paroles de son président, décréta qu'elle ne pouvait décider d'une annexion sans l'assentiment du peuple lui-même.

Alors il se forma une assemblée nationale sous le nom de « Convention nationale des colons marseillais ». Elle fut constituée sur le modèle de l'Assem-

(1) DESSAIX, *La Savoie historique*, Chambéry, 1854, p. 357.

blée des Allobroges dont les procès-verbaux lui furent transmis et dont elle suivit la procédure. Son premier acte fut de voter la déchéance du roi de Sardaigne. Puis elle convoqua les assemblées primaires qui se réunirent les 9 et 15 décembre et se déclarèrent, dans la très grande majorité des communes, pour la réunion à la République Française.

C'est alors que Blanqui et Veillon se présentèrent une seconde fois, le 4 janvier 1793, devant la Convention pour solliciter la réunion désirée. Mais la Convention, très occupée par le procès de Louis XVI, ne prononça l'annexion que le 31 janvier.

Annexion de la province Rhénane

Le principe libérateur posé par la Révolution subit une déviation beaucoup plus grave dans l'annexion de la province rhénane.

Le général Custine, chargé d'organiser la conquête, s'y prit maladroitement. Il apporta dans l'administration les moyens démagogiques qui avaient facilité l'invasion. Il créa des clubs, confia la propagande à des politiciens. Les riches et les nobles furent écrasés par le poids des réquisitions. Ce fut, au surplus, une lourde erreur de remettre la direction d'un pays très catholique à des luthériens et à des prêtres renégats.

Ainsi fut créé un courant qui prit l'apparence de l'esprit national. Les partisans de la réunion d'une assemblée nationale étaient nombreux, mais il s'agis-

sait d'une assemblée où les démocrates seuls figuraient. C'est dans ces circonstances que les Commissaires de la République furent appelés à convoquer une convention rhénane.

Des vœux préparatoires furent émis les 18 et 19 décembre dans une partie du pays. Les suffrages se prononcèrent unanimement pour la réunion à la France. Mais les prussiens ayant avancé, une déclaration impériale menaça de peines sévères toutes les personnes qui prêteraient serment à l'égalité et à la liberté ou qui accepteraient de servir la République. Les Commissaires français ripostèrent par un manifeste annonçant des représailles. Le serment était la condition préalable des élections. Celles-ci eurent lieu le 24, dans les églises. Il ne se présenta que 260 électeurs au vote auquel étaient convoqués tous les Mayençais de 21 ans. Un nouvel appel fut adressé le 4 mars, mais le nombre total des assermentés ne s'éleva qu'à 345. Les choses se passèrent à peu près de la même façon dans les pays occupés, malgré tous les procédés du prosélytisme militaire (1).

Cependant, la Convention prescrivit que la réunion à la France serait l'objet d'un vote libre. Comment cette liberté eût-elle existé, puisque le vote était publié et se faisait par l'apposition de la signature personnelle sur des feuilles spéciales ? C'était une véritable pétition

(1) Conf. SOLIÈRE, *op. cit.*, p. 59.

et l'adhésion ainsi donnée était particulièrement réfléchie. Beaucoup de citoyens réclamaient leur réunion à la France sous leur signature et sur des listes qui demain pouvaient devenir des listes de proscription — ou de mort (1).

Les délégués ainsi élus des assemblées primaires se réunirent, à Mayence, en Convention rhénane. Le 18 mai, l'assemblée décida que le territoire de Landau à Bingen formerait un Etat libre et indépendant. Et le 21, considérant que cet Etat, environné d'ennemis, ne pourrait subsister sans la protection de la France, la Convention rhénane à l'unanimité de cent membres présents, vota la réunion à la République Française. Le 30 mai, la ville était investie et la Convention rhénane suspendit ses séances. Le même jour, la Convention de Paris recevait les députés de Mayence. Elle prononça l'incorporation des 88 villes et communes représentées à la Convention rhénane. L'ennemi occupait déjà les pays qu'on voulait annexer.

En résumé, la Convention a méconnu le principe de la libre disposition des peuples par eux-mêmes, dans la province rhénane ; mais elle a du moins rendu à ce principe un hommage platonique en rassemblant les délégués d'assemblées primaires, élus sans liberté, dans une convention ayant pour mission au moins théorique de se prononcer sur le sort du pays.

(1) On peut consulter ces listes aux Archives Nationales.

Annexion de la Belgique

Lors de l'annexion de la Belgique, il y eut une consultation directe des électeurs. Mais celle-ci fut faite de telle sorte que les opposants étaient écartés du scrutin. Il n'y eut, en somme, qu'un simulacre de plébiscite.

Des commissions furent envoyées en Belgique et décidèrent de provoquer et de commander des votes d'annexion à la République. Il ne fallait point d'opposition de la part des Belges. « Le vœu d'un peuple enfant ou imbécile serait nul parce qu'il stipulerait contre lui-même », disait le commissaire Chaussard. Chépy estima que la réunion devait être opérée « par la puissance de la raison, par les touchantes insinuations de la philosophie, de la fraternité et par tous les moyens de la tactique révolutionnaire. Au cas, ajouta-t-il, que nos efforts soient infructueux, et que l'on continue à nous opposer le système désespérant de la force de l'inertie, je pense que le droit de conquête, devenu pour la première fois utile au monde et juste, doit faire l'éducation politique du peuple belge » (1).

Ainsi le principe généreux était abandonné. Le plébiscite ne gardait plus qu'une existence nominale. Il était, en réalité, remplacé par l'autorité du sabre.

(1) CHUQUET, Jemmappes, p. 238-252.

Le droit de conquête reprenait son empire, et les populations n'étaient plus consultées que pour la forme.

La force armée était le principal moyen de persuasion des Commissaires (1). Ceux-ci eurent soin d'échelonner les élections afin de faire intervenir la troupe. A Mons, les électeurs se réunirent le 11 février ; les soldats expulsèrent les opposants de l'assemblée électorale. Après quoi, l'officier qui présidait invita ceux qui souhaitaient la réunion à la France à passer à droite et ceux qui ne la voulaient pas à passer à gauche. La réunion fut déclarée à l'unanimité. Les mêmes mesures furent prises et produisirent le même résultat à Bruxelles, Bruges, Louvain, Namur et Ostende.

Après avoir proclamé le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, la Révolution en arriva donc, peu à peu, à méconnaître gravement ce principe démocratique. L'annexion pure et simple des villes belges fut habillée de couleurs plébiscitaires. Pourtant le décret de réunion était toujours formulé de la même manière : « La Convention nationale, au nom du peuple français, déclare qu'elle accepte le vœu émis par le peuple souverain de dans ses assemblées primaires, et décrète en conséquence que le fait partie intégrante de la République Française. »

(1) AULARD, *La Révolution Française*, t. XI, p. 151. — SOLIÈRE, *loc. cit.* p. 57-58.

L'annexion de la Belgique n'est pas le dernier exemple qu'on puisse fournir de la déviation de l'idéal révolutionnaire en matière de politique étrangère.

Quelques années plus tard, la République s'incorpora Genève grâce à un subterfuge.

Félix Desportes, entré dans la carrière diplomatique par la protection de Dumouriez, trompa le Directoire pour en obtenir l'annexion de Genève. « Une députation solennelle, lui écrivait-il, précédée d'une foule de citoyens qui faisaient retentir l'air des cris de « Vive la grande Nation ! Vive le Directoire exécutif ! » est venue m'annoncer cette résolution (d'être annexé à la France). J'ai accepté en votre nom le vœu du peuple genevois » (1).

On a dit que l'hypocrisie est un hommage que le vice rend à la vertu. La Révolution en employant la procédure d'un plébiscite plus ou moins simulé, maintenait théoriquement la règle qu'elle avait posée et qu'elle violait.

II

Plébiscite du département du Mont-Blanc

Le plébiscite occulte du département du Mont-Blanc fut adressé au Congrès de Vienne en 1815 (2).

(1) Voir Frédéric BARBEY, *Félix Desportes et l'annexion de Genève à la France*. Genève, 1915.

(2) Les documents originaux relatifs à ces événements sont conservés dans un dépôt public aux Archives de Cour à Turin. — Voir aussi :

Après l'abdication de Napoléon, la Savoie fut occupée par les Alliés ; le traité du 30 mai 1814 la partagea entre le roi de France et celui de Sardaigne. Le territoire attribué à la France forma le nouveau département du Mont-Blanc qui comprit les arrondissements de Chambéry, d'Annecy, de Rumilly, comptant 244 communes et une population variant de 168 à 190,000 habitants. La frontière franco-sarde avait été tracée d'une manière arbitraire par des diplomates ignorant la topographie. Il en résultait des difficultés administratives, notamment au point de vue de la surveillance douanière. Un Congrès réuni à Vienne eut pour mission d'étudier les rectifications désirables. La perspective de changements suscita de violents mouvements d'opinion dans le département du Mont-Blanc. Conservateurs et libéraux s'agitaient lorsque se produisit le coup de théâtre du retour de Napoléon à Paris. La défaite définitive de Napoléon et l'évacuation de la Savoie enhardirent le parti royaliste et le clergé qui travaillait à la restitution du Mont-Blanc au roi de Sardaigne. Dans le but d'influencer Louis XVIII et les diplomates de Vienne, les adversaires du régime français imaginèrent de faire recueillir paroisse par paroisse des listes portant les noms des chefs de famille favorables à la restauration du roi de Sardaigne.

DESSAIX, *La Savoie historique*, Chambéry, 1854, et surtout : BRUCHET, *Le Plébiscite occulte du département du Mont-Blanc en 1815*, Paris, 1903.

Pour donner à ces adresses des garanties d'authenticité et de véracité, on sollicita le concours précieux du clergé.

Les prêtres savoyards considéraient le retour de la Maison de Savoie comme une délivrance. L'Empire n'était-il pas le spoliateur ? Aussi ces dispositions des prêtres furent-elles utilisées par le marquis de Oncieux, organisateur de la campagne plébiscitaire.

Dans le courant de juillet 1815, des instructions furent envoyées à chacun des curés des 244 paroisses restées françaises pour faire signer une adresse tendant à la réunion du département du Mont-Blanc aux Etats du roi de Sardaigne. Les curés furent priés de procéder, dans cette campagne occulte, avec la plus grande circonspection. La signature ne devait être demandée qu'aux personnes favorables à la restauration. Les hésitants devaient être classés parmi les illettrés.

Les ecclésiastiques exécutèrent ponctuellement ces instructions. Il y en eut même qui les dépassèrent, et qui, dans leur zèle maladroit, exagérèrent d'une façon invraisemblable le nombre des partisans du roi de Sardaigne. Il fallut faire retoucher les adresses de cette sorte pour leur donner quelque apparence de vérité.

La partialité de cette campagne plébiscitaire apparaît dans les témoignages même de certains curés. Celui du curé de Saint-Julien est particulièrement typique. « Je m'empresse de certifier, déclare-t-il, qu'à

part les acquéreurs de biens nationaux et quelques individus sans religion, la grande majorité des habitants désire vivement rentrer sous la domination de Sa Majesté le roi de Sardaigne et bénirait éternellement les souverains alliés s'ils voulaient bien lui accorder cette grâce ».

Le marquis de Oncieux envoya le 28 août 1815, au plénipotentiaire sarde, M. Thaon de Revel, le résultat général des adresses des paroisses du Mont-Blanc.

L'ancien maire de Chambéry déclare que, sur une population de 190,059 habitants, 31.676 chefs de famille pouvaient avoir qualité pour exprimer leur vote, et 27,259 seulement ont fait connaître leur opinion, soit 26,439 partisans du roi de Sardaigne et 820 tenus pour douteux. Cependant, le marquis de Oncieux crut devoir observer que cette manifestation de sympathie pour la Maison de Savoie eût été plus complète si l'élan des habitants n'avait été comprimé par la surveillance des administrations françaises. Il est aisé de comprendre que cette adresse fut une arme précieuse entre les mains des diplomates du roi de Sardaigne. Thaon de Revel s'en servit avec une grande habileté pour agir sur l'esprit de Louis XVIII ; ce souverain, après en avoir pris connaissance et s'être pénétré des commentaires du plénipotentiaire sarde, renonça spontanément à ce territoire par traité du 19 septembre 1815. Cette décision provoqua les récriminations du prince de Metternich. Il n'était pas in-

différent, en effet, à la politique autrichienne dans la haute Italie, que le Piémont recouvrât sa frontière naturelle du côté de la France. Au contraire, d'autres diplomates, parmi lesquels lord Castlereagh considéraient la rivalité des princes de Savoie et de la Maison d'Autriche comme une condition et un gage de l'équilibre européen.

Finalement, la cause du roi de Sardaigne fut gagnée. Le traité du 20 novembre 1815, signé à Paris, lui restitua le département du Mont-Blanc. Ainsi la Savoie fit retour à ses anciens princes. Une petite portion lui fut enlevée définitivement au profit de la République de Genève, en échange de la promesse faite par la Suisse de garantir la neutralité du Chablais et du Faucigny, constituant la Savoie septentrionale.

L'exposé que nous avons fait suffit à montrer combien le plébiscite du Mont-Blanc fut dépourvu de sincérité. Les adresses dont se servirent les diplomates du roi de Sardaigne n'exprimaient pas la volonté des populations intéressées. Les plus grandes réserves doivent être faites sur l'exactitude même des chiffres portés sur les tableaux. Le mouvement en faveur de la Sardaigne fut artificiellement créé et dirigé par le parti royaliste et par le clergé. L'enthousiasme fut factice et ne répondit nullement aux vœux de la généralité des habitants.

III

Les Plébiscites Italiens

Revanche de la Révolution française et de l'Empire, insouciance des intérêts et des sentiments des peuples, tels furent les principaux caractères de l'œuvre diplomatique accomplie par le Congrès de Vienne. Non seulement celui-ci rétablit à peu près sur ses anciennes bases l'Europe bouleversée par Napoléon, mais il prit soin de paralyser pour l'avenir la France dont il redoutait les idées nouvelles. De là, ces puissances voisines agrandies contre nous : le royaume des Pays-Bas au Nord, la Prusse, la Bavière, la Confédération germanique à l'Est, le royaume de Sardaigne aux Alpes ; de là, nos frontières entr'ouvertes du côté des Ardennes et du Rhin.

Quant aux peuples, les souverains alliés, en leur donnant des maîtres, ne tinrent aucun compte des caractères nationaux. Les Etats furent partagés comme des fermes et les hommes comme des troupeaux. C'est ainsi, par exemple, que la Hongrie magyare fut placée sous le gouvernement de l'Autriche allemande, la Pologne découpée en trois Etats, et l'Italie du Nord mise aux mains des Habsbourg.

Notre « sœur latine » était fort maltraitée.

Les traités de 1815 avaient refait de l'Italie « une expression géographique » en rétablissant les sept

morceaux de la Péninsule. De ces sept Etats, les Autrichiens possédaient les deux plus considérables : Milan et Venise. Ils dominaient à Parme et à Modène. Un prince de la Maison d'Autriche régnait en Toscane. Le pape avait Rome ; un Bourbon d'Espagne Naples et la Sicile.

Or, depuis longtemps, un mouvement d'apinion très puissant protestait contre cet état de choses et, nonobstant l'existence de certains droits acquis, réclamait l'unité de l'Italie (1).

La Révolution de 1848 avait eu un contre-coup en Italie comme dans tous les pays d'Europe qui n'avaient encore obtenu ni les réformes demandées, ni l'autonomie, ni l'unité nationale. La Révolution italienne se tourna d'abord contre l'étranger, « les soldats blancs » c'est-à-dire les Autrichiens, maîtres du Milanais et de la Vénétie. Milan et Venise se soulevèrent. La République de Saint-Marc fut proclamée. Alors le roi Charles-Albert, dans la pensée secrète d'être choisi pour souverain de l'Italie délivrée, se déclara le champion de l'indépendance nationale. La France lui offrit des secours, mais le roi de Sardaigne craignait pour ses projets ultérieurs l'intervention de la France républicaine ; il refusa, prétendant que l'Italie se suffirait à elle-même : *Italia fara da se*. L'enthousiasme fut

(1) BIANCHI, *La politique du comte de Cavour* ; HENNEGUY, *Histoire de l'Italie*.

grand dans la Péninsule. Le roi de Naples dirigeait une armée sur la Vénétie ; le Pape envoyait un corps d'armée sur l'Adige. Charles-Albert remporta d'abord quelques succès. Mais la Révolution, en désunissant et en effrayant les princes, allait rendre ces premières victoires inutiles et compromettre la cause de l'indépendance. Ferdinand II, roi de Naples, répudia les libertés qu'il avait octroyées. D'abord favorable à l'indépendance, le pape Pie IX avait désapprouvé ensuite l'agitation et les moyens révolutionnaires et s'était posé comme médiateur entre l'Italie et l'Autriche. Mais l'insurrection l'obligea à quitter Rome. La République romaine étant proclamée, la France intervint dans les Etats romains et s'empara de la Ville Eternelle, qu'elle dut rendre à Pie IX bientôt après. Quant à Charles-Albert, il laissa anéantir son armée par les Autrichiens à Novare, le 23 mars 1849 ; le soir de la bataille, il abdiqua en faveur de son fils Victor-Emmanuel II. A Parme, à Modène, à Florence, les souverains remontaient sur leurs trônes, ramenés par les Autrichiens ou rappelés par leurs peuples fatigués. Venise tomba la dernière. Bombardée par terre et par mer, ravagée par le choléra, elle dut capituler après une résistance de quinze mois.

La Révolution italienne avait partout échoué. L'Autriche avait rétabli sa domination. L'œuvre de 1815 se trouvait consolidée.

Mais cet insuccès ne découragea point les Unitaires,

Seulement, ils différaient sur le choix des moyens. Les Carbonari, avec Mazzini et Garibaldi, voulaient une République Italienne. Le parti piémontais, avec Victor-Emmanuel II et le comte de Cavour, voulait la constitution de l'Italie en un seul royaume, sous le sceptre de la Maison de Savoie. Ce fut ce parti qui l'emporta.

Le comte Camille de Cavour, ministre du Roi de Sardaigne, avait compris la faute commise par Charles-Albert en refusant l'appui de la France. L'Italie ne se ferait pas toute seule ; elle avait besoin de puissants amis. Cavour lui en chercha. Durant la guerre d'Orient, il eut l'habileté de faire entrer la Sardaigne dans le concert européen en s'alliant à la France, à l'Angleterre et à la Turquie. Admis au Congrès de Paris, comme représentant d'une puissance belligérante, le ministre piémontais en profita pour protester contre la présence en Italie des troupes autrichiennes. L'Autriche s'émut. En 1857, à la suite de plaintes élevées par les Chambres sardes contre les rigueurs exercées à Milan, la cour de Vienne rappela son ambassadeur. Mais à l'entrevue de Plombières, en septembre 1858, Cavour s'assura qu'il pouvait compter sur Napoléon III et sur notre armée. Le 31 janvier 1859, le mariage de Clothilde de Savoie, fille du roi Victor-Emmanuel, avec le prince Joseph Napoléon, cousin de l'Empereur, cimentait cette alliance. En même temps, l'armée piémontaise était mise sur le pied de guerre. Garibaldi organisait partout des corps

de volontaires. Cavour pactisait avec la Révolution. L'Autriche porta aussitôt une armée sur le Tessin et demanda, par un ultimatum en date du 23 avril 1859, le désarmement du Piémont dans le délai de trois jours.

Napoléon III fit annoncer à Vienne qu'il regarderait le passage du Tessin comme une déclaration de guerre. Cette rivière ayant été franchie le 29 avril, la France déclara la guerre à l'Autriche (3 mai 1859). L'Empereur proclamait que l'Italie devait être libre jusqu'à l'Adriatique.

Après Magenta et Solférino, une entrevue, proposée par Napoléon, eut lieu entre les deux Empereurs à Villafranca. Elle aboutit à un armistice ; on y arrêta les bases de la paix qui fut établie par le traité de Zurich (10 novembre 1859).

Mais un mécontentement général ne tarda pas à éclater en Italie. La Toscane, Parme et Modène refusèrent de recevoir leurs souverains chassés au commencement de la guerre ; repoussèrent le projet de Confédération italienne, et, travaillés par les agents de Turin, votèrent leur annexion au Piémont. La Romagne, province pontificale, les imita bientôt. L'Italie centrale, l'Italie du nord, moins Venise, étaient annexées au royaume de Sardaigne. Pour Venise il fallait attendre. Cavour tourna ses vues vers le sud : les Etats de l'Eglise et le royaume de Naples.

A Naples, François II refusait de renoncer au pouvoir

absolu et d'inaugurer le gouvernement constitutionnel. Au mois d'avril 1860, un soulèvement se produisit en Sicile. Aussitôt Garibaldi partit de Gênes à la tête des « Mille » et s'empara de la Sicile et de Naples.

Peu après, une division Sarde fut envoyée dans les Marches et dans l'Ombrie qui, après la défaite de l'armée Pontificale accourue pour défendre les états du Saint-Siège, furent annexés au Piémont.

Après la capitulation de Guête, où François II s'était réfugié, et dont le siège avait duré 4 mois, Victor-Emmanuel était proclamé roi d'Italie (18 février 1861).

La guerre de 1866 et la défaite de l'Autriche à Sadova donnèrent Venise à l'Italie.

La capitale de l'Italie fut d'abord Florence. Puis, lorsque les italiens, à la suite de longues péripéties, se furent emparés de Rome, c'est cette ville qui devint la capitale du Royaume.

Ainsi fut achevée l'évolution qui fit de l'Italie, simple expression géographique en 1815, un tout homogène et indivisible, un Etat unitaire.

Dans quelle mesure les populations ont-elles désiré l'unité italienne, la réunion au Piémont ? Jusqu'à quel point y ont-elles consenti ?

Il n'est pas douteux que le courant annexioniste a été créé et entretenu par des personnalités puissantes. Le programme de Cavour était l'unification sous le sceptre de son roi. A côté de lui, le baron Ricasoli, personnage d'énergie tenace, fut l'un des agents les plus

actifs de la réalisation de l'idée unitaire. Entré au mois de mai 1859 dans le gouvernement de la Toscane, il s'écria, à la nouvelle de Magenta : « En Toscane nous ne tarderons pas à proclamer Victor-Emmanuel comme roi d'Italie. » Et, prophétisant, il avait ajouté : « L'Italie sera une jusqu'au Garigliano et ne tardera pas à l'être jusqu'au Faro. » Des hommes de moindre envergure que Cavour et Ricasoli, mais capables d'action efficace, firent aussi la guerre au « municipalisme », travaillèrent les populations pour les orienter du côté de l'union piémontaise. Ils provoquèrent dans les municipalités des adresses en vue de l'annexion ; ils activèrent celles qui étaient signées d'une manière plus spontanée.

Au surplus, la question de savoir jusqu'à quel point ces initiatives interprétaient les vœux profonds des populations reste assez complexe. Certaines régions se résignèrent moins vite que d'autres à perdre leur individualité historique et à s'absorber dans un état homogène. En Toscane, par exemple, les Florentins, rêvant de la vie facile d'autrefois, devaient craindre les charges inhérentes aux grandes monarchies ; dédaignant les gens de Turin qui leur étaient si inférieurs en culture intellectuelle et sociale ; se souvenant qu'ils appartenaient à la patrie des Médicis, ils ne devaient guère souhaiter d'être fondus dans un Etat qui serait le Piémont agrandi. Mais Ricasoli tenait la Toscane dans ses mains et intimidait les adversaires de l'annexion.

D'ailleurs, que fut devenu ce pays s'il avait conservé son autonomie ? Aussi, malgré certaines répugnances, généralement inavouées, la Toscane se prononça-t-elle, par 366.571 voix sur 386.445 votants, pour l'union à la Sardaigne.

Ailleurs, les sentiments annexionistes étaient plus sincères. Il ne faut pas s'étonner que des habitants de Modène, dont le duc était si impopulaire, que ceux de Parme dont la duchesse était oubliée, que ceux de la Romagne ne connaissant le Pape que par les cardinaux et les gouverneurs autrichiens également détestés, aient donné une facile adhésion à l'union piémontaise (1).

A Naples, la lutte pour ou contre l'annexion fut très vive. Les Mazziniens s'opposèrent d'abord violemment à l'unité ; puis ils se radoucirent et demandèrent seulement que l'union fût préparée par une Assemblée Constituante qui en fixerait les modalités. Alors, Victor-Emmanuel se dirigea sur Naples à la tête de son armée. Garibaldi hésitait encore. Mais le peuple, las du désordre et désirant en finir, manifesta en faveur de l'annexion. Le 13 octobre, le dictateur prit alors la décision nécessaire et convoque les électeurs à un plébiscite. Celui-ci fonctionna dans des conditions

(1) Les plébiscites de Parme, de Modène, de la Toscane et l'Emilie eurent lieu les 11 et 12 mars 1860. Ils furent triomphants. Victor-Emmanuel ayant sanctionné ces plébiscites, les députés des Provinces annexées se réunirent le 3 avril 1860.

manifestement exclusives de toute liberté et de toute sincérité.

Le 21 octobre, jour du vote, des bandits armés jusqu'aux dents parcoururent les rues de la ville, dénonçant comme traîtres tous ceux qui voteraient non. Trois urnes furent placées dans la salle de vote. La première contenait les bulletins négatifs, la deuxième les bulletins affirmatifs, la troisième était celle où chaque citoyen, après avoir pris son bulletin dans une des deux autres urnes, devait déposer son suffrage. Sous l'œil de ceux qui étaient à la fois les surveillants et les bénéficiaires du scrutin, quelques votants osèrent se diriger vers l'urne du suffrage négatif, et y puiser leur bulletin. Les Piémontais, eux-mêmes, s'émerveillèrent de cette vaillance. « J'ai admiré, écrivait Persano dans son journal, le courage civique de deux ou trois personnes qui ont osé voter « non » (1).

Voici d'ailleurs, ce que, le 16 octobre, Elliot écrivait à Lord Russel : « Le vote se fera par le suffrage universel, et bien que l'on affecte de parler du scrutin secret, on s'est arrangé de façon que chaque votant soit connu et que l'opinion publique soit à même de se porter sur lui. Je n'appréhende pas qu'en aucune circonstance la proportion des votes négatifs eût jamais été bien considérable, mais avec les arrangements qu'on vient de prendre, on a encore réduit leurs chances. Il y a encore,

(1) Eug. SOLIÈRE, *Le Plébiscite dans l'Annexion*, p. 104.

notamment dans la capitale, beaucoup de personnes formant une grande portion des classes éclairées, qui eussent préféré que Naples formât un royaume séparé, pourvu qu'ils fussent à l'abri du retour des Bourbons. Mais, d'après les termes du plébiscite, ils sont obligés de donner ou un vote affirmatif pour l'unité sous le roi Victor-Emmanuel, ou un vote négatif qui impliquerait simplement le maintien de l'état actuel de désorganisation dont tout le monde a hâte de sortir, et beaucoup de ceux qui sont séparatistes au fond du cœur, donneront un vote affirmatif » (1).

Il y eut 439.000 oui contre 667 non.

Ce n'est pas seulement la Sicile et le Royaume de Naples qui offrirent un pareil spectacle.

Lors des plébiscites italiens en faveur du Piémont, les choses se passèrent constamment de la manière suivante. Les troupes sardes ou les garibaldiens commençaient à occuper de vive force une province, puis on appelait les habitants à manifester leur enthousiasme pour leurs nouveaux maîtres. En réalité, c'était une simple manière de déguiser la conquête.

Sans doute, l'unité italienne était le vœu d'une grande partie des populations. Aussi a-t-on pu dire justement que le nouvel Etat « obtint d'emblée une cohésion et une solidité vraiment inespérées qu'un beau-

(1) Lettre citée par SOLIÈRE, *loc. cit.*, p. 104-105.

coup d'anciens Etats non jamais connues (1). L'union de ces petits royaumes jadis séparés par tant de dissentiments politiques et de préjugés régionaux, s'était consommée sans faire, en somme, d'autres mécontents que les princes dépossédés et leurs serviteurs. Mais il faut reconnaître que les plébiscites, destinés à sanctionner le nouvel état de choses, furent organisés d'une manière toute différente de celle qui eût permis une expression vraiment libre de la volonté populaire.

IV

Plébiscites de la Savoie et de Nice

L'annexion de la Savoie et du Comté de Nice eut un caractère purement politique. Lorsque l'unité italienne fut réalisée, il devint nécessaire de donner à la France une compensation territoriale et de lui assurer une frontière plus facile à défendre. Autrement, l'agrandissement du Piémont eût déterminé une rupture d'équilibre au détriment de notre pays (2).

Éliminer l'Autriche de la Péninsule, former autour des territoires des ducs de Savoie un Etat italien assez puissant pour lui interdire d'y rentrer, mais obtenir, en échange, l'abandon par la Maison de Savoie des régions constituant la frontière naturelle française, tels

(1) JEAN HEINWEH, *Droit de Conquête et Plébiscites*, p. 26.

(2) BOURGEOIS, *L'Annexion de la Savoie à la France*, dans *Revue de Droit international public*, t. III, p. 693.

furent les objectifs constants de notre politique étrangère depuis la fin du xvr^e siècle.

Successivement Henri IV, Richelieu, Mazarin, s'efforcèrent de les atteindre. Les ducs de Savoie n'hésitèrent jamais à en reconnaître la justice. La Révolution entama des négociations dans le même sens. C'est à Napoléon III qu'il appartenait de les faire aboutir.

C'est dans l'entrevue secrète de Plombières, en septembre 1858, que furent posées les bases de la combinaison : création de l'unité italienne, et, en compensation, reconnaissance à la France de ses frontières naturelles du côté des Alpes.

Lorsque l'agrandissement réalisé par Victor-Emmanuel fut équivalent à celui qui avait été prévu à Plombières, le moment vint de s'occuper des cessions envisagées. Aux ouvertures de la Tour d'Auvergne, Cavour avait répondu qu'il se considérait, ainsi que le roi, comme engagé à accorder ces cessions. En conséquence, Napoléon III pensa le moment venu d'annoncer officiellement ce qui se préparait. Il le fit dans le discours d'ouverture du Corps législatif le premier mars 1860 : « En présence de cette transformation de l'Italie du Nord, disait-il, qui donne à un Etat puissant tous les passages des Alpes, il était de mon devoir, pour la sûreté de nos frontières, de réclamer le versant français des montagnes » (1).

(1) *Moniteur* du 2 mars 1860.

En Angleterre, la lecture de cette déclaration suscita de l'émotion. Mais la véhémence des protestations était surtout en surface. Au fond le Gouvernement britannique ne désirait pas pousser les choses à l'extrême. Les réflexions que M. Bright exposait avec une bonhomie souriante à la Chambre des Communes, le 4 mars, avait pu y soulever des contradictions, mais leur évidente sagesse ne devait pas tarder à y rallier le Gouvernement : « Nous sommes le Parlement de l'Angleterre, disait ce député, et non pas de l'Europe : pourquoi nous occuper de l'Europe ? Allons-nous encore garantir des traités, des limites, protéger les uns, contenir les autres ? Quant à la Savoie, elle désire l'annexion et elle a pour cela une bonne raison, c'est qu'une annexion y doublerait la valeur des propriétés. Je ne garantirais pas la fidélité à leur souverain de beaucoup de gens, sans compter les Savoisien, si, en manquant de fidélité, on augmentait du double la valeur de tous les biens du royaume. Périssent la Savoie, plutôt que nous, représentants du peuple anglais, nous enveloppons dans notre pays dans une querelle avec la France, pour une affaire qui ne regarde que le peuple de Sardaigne et celui de Savoie ! » (1).

Le *Times* lui-même, le 15 mars, disait : « A moins d'être une sangsue, qui peut vouloir verser du sang pour une question semblable ? Le pot est cassé, le lait est répandu, à quoi bon pleurer ? »

(1) *Journal des Débats*, 5 mars 1860.

Cependant l'Angleterre chercha à grouper les puissances pour s'opposer à la réalisation de la cession annoncée. Mais le Gouvernement français trouva alors un appui aussi fort qu'opportun dans l'empereur de Russie (1). Le 17 mars, le prince Gortchakoff fit appeler M. de Montebello et lui fit au nom de l'empereur une déclaration très nette où nous relevons ces paroles : « Cette cession ne toucherait à l'équilibre établi par les traités que si la République helvétique était menacée, mais nous sommes convaincus que la France conservera scrupuleusement les garanties actuelles de cette neutralité ; la Suisse prétend qu'il ne peut lui être indifférent que la Savoie passe des mains d'une petite puissance dans celles d'une puissance de premier ordre, mais pour nous sa véritable garantie est celle que l'Europe lui a assurée par les traités : voilà ce que nous dirons pour vous soutenir ».

Lord J. Russel ayant déclaré agir en conformité de vues avec la Prusse en combattant le transfert de la Savoie, Gortchakoff télégraphie, le 18, à Berlin « que la Russie ne considérerait pas comme troublant l'équilibre européen la cession régulière de Nice et de la Savoie, pourvu que les conditions actuelles de la neutralité suisse fussent scrupuleusement observées ». Enfin, à une démarche du 20 mars de l'ambassadeur anglais à Saint-

(1) Voir à ce sujet : Emile OLLIVIER, *L'Empire libéral*, t. IV (Napoléon III et Cavour).

Pétersbourg exprimant au Cabinet russe le désir de voir s'établir une communauté d'actions entre les puissances « au sujet de l'annexion à laquelle l'Angleterre est décidément opposée », Gortchakoff envoya le 21 à Londres, à Vienne et à Berlin, une déclaration semblable à celle qui avait été faite confidentiellement le 17 à Montebello. Cela refroidit singulièrement l'ardeur manifestée d'abord par le prince régent de Prusse. Cela facilita aussi le parti que prit, le 26, Thouvenel de rompre absolument la discussion avec lord Russel en lui écrivant « qu'elle serait sans objet pratique ».

Les détails d'exécution de la cession arrêtée en principe avaient été discutés malgré l'empressement modéré de Cavour. L'Angleterre avait dû renoncer à sa « croisade en règle » contre Napoléon, suivant l'expression de la reine Victoria, ne pouvant proposer à l'Europe de partir en guerre pour enlever à la France la Savoie et Nice, et ne désirant pas le faire elle-même sans intérêt.

Le 22 mars, Benedetti arriva à Turin avec pleins pouvoirs pour lui et Talleyrand. Le traité qui portait annexion à la France de la Savoie et du Comté de Nice fut conclu, à Turin, le 24 mars 1860, entre la France et la Sardaigne.

L'article premier était ainsi conçu : « Sa Majesté le roi de Sardaigne consent à la réunion de la Savoie et de l'arrondissement de Nice à la France et renonce pour lui et pour ses descendants et successeurs, en

faveur de Sa Majesté l'empereur des Français, à ses droits et titres sur lesdits territoires. Il est entendu entre leurs Majestés que cette réunion sera effectuée sans nulle contrainte de la volonté des populations et que les Gouvernements de l'empereur des Français et du roi de Sardaigne se concerteront le plus tôt possible sur les meilleurs moyens d'apprécier et de constater la manifestation de cette volonté » (1).

Le vote s'ouvrit en Savoie le 22 avril ; il s'était ouvert le 15 à Nice. Ses résultats furent les suivants :

Savoie		Nice	
Electeurs inscrits..	135.449	Electeurs inscrits..	30.712
Votants.	130.839	Votants.	25.933
Oui.	130.533		
Non.	235	Non.	160
Bulletins nuls. . .	71		

L'issue du scrutin n'avait jamais été douteuse. Mais toutes les prévisions furent dépassées par le nombre infime des voix contre l'annexion ainsi que par le nombre très faible des abstentions volontaires. On ne compta, en Savoie, que 4 ou 5,000 abstentions, justifiées d'ailleurs pour la plupart par l'absence ou la maladie. Un vote très significatif fut celui des militaires savoyards et niçois qui se trouvaient alors enrégimentés dans des corps tenant garnison en Sardaigne.

(1) DE CLERCQ, *Recueil des traités de la France*, t. VIII, p. 33.

Sur 1,409 votants, il n'y en eut que 186 pour se prononcer contre l'annexion.

Le Parlement italien, malgré quelques protestations, consentit à l'annexion. Le Sénat français proclama, par un sénatus-consulte du 13 juin 1860, l'incorporation des nouvelles provinces. Le Corps législatif vota ensuite, à l'unanimité, la loi qui divisait ces provinces en trois départements.

Quelle valeur convient-il de reconnaître au plébiscite de 1860 ?

Il importe de souligner la liberté et la sincérité de cette consultation (1).

La France eut soin d'éviter en Savoie jusqu'à l'apparence d'une pression militaire. Les troupes qui revenaient d'Italie avaient séjourné parfois un peu de temps dans le pays : toutes celles qui se trouvaient encore en Savoie de cette manière reçurent l'ordre de rentrer en France avant le jour fixé pour le vote sur l'annexion.

Les élections eurent lieu sous le contrôle unique de l'administration piémontaise, d'ailleurs entièrement renouvelée pour la circonstance. La France n'intervint que dans la plus stricte limite pour s'assurer des condi-

(1) M. GRIVAZ (Le plébiscite de l'annexion de 1860 en Savoie et dans le Comté de Nice, *Revue de droit international public*, III, p. 445) a porté un jugement trop sévère en disant que ce plébiscite fut « un expédient aménagé non sans adresse », mais qu'il ne fut nullement la « consultation sévère rêvée par les théoriciens honnêtes du plébiscite international ».

tions de liberté et de sincérité du vote ; elle n'envoya que deux commissaires impériaux ; encore ceux-ci n'arrivèrent-ils en Savoie et à Nice que la veille des élections.

Au moment où les habitants de la Savoie allaient être consultés, le roi Victor-Emmanuel leur adressa la proclamation suivante : « Malgré la douleur de me séparer de vous, j'ai dû considérer que les changements territoriaux occasionnés en Italie par la guerre justifiaient la demande que mon auguste allié, Napoléon, m'a faite de votre réunion à la France.... Je n'ai pas pu oublier enfin que de grandes affinités de race, de langage et de coutumes rendent ces relations encore plus intimes et plus naturelles. Toutefois, un tel changement dans la destinée de ces provinces ne saurait vous être imposé, il doit être le résultat de votre libre consentement ». Sans doute le roi avait déjà signé le traité sous réserve de la ratification parlementaire. Mais il n'en est pas moins vrai qu'il invitait les populations à se prononcer librement.

Presqu'unaniment, du reste, la presse se plut à reconnaître la sincérité du plébiscite. Seule, une petite minorité de journaux mazzinistes fit entendre des protestations.

Le 23 mai, l'*Opinione* terminait ainsi un article relatif à la question : « Le résultat du vote a montré que la majorité était française.... Nous cédonc Nice et la Savoie non par gratitude, non en paiement de ser-

vices, ni par l'effet d'une humiliante pression exercée par un plus puissant que nous. Prêts à répandre notre sang pour ne pas nous laisser arracher un pouce de terrain nous appartenant par droit de nationalité et de confins naturels, nous cédon's de bon gré deux régions importantes, parce que précisément, sous ces mêmes rapports, elles ne nous appartiennent pas » (1).

La presse savoyarde fut encore plus explicite.

Le *Journal de Genève* ayant cherché à diminuer l'effet du scrutin en mettant en doute l'indépendance des électeurs, voici la réponse qu'il s'attirait d'un journal d'Annecy, le *Bon Sens* : « Nous protestons de nouveau et pour la dernière fois contre les mensonges avancés par le correspondant du *Journal de Genève*, pour faire croire que la votation qui vient d'avoir lieu en Savoie n'a pas été libre, et nous signalons non pas à l'indignation, mais à la risée publique les lignes suivantes qu'on lui écrit de Chambéry : « La compression et la terreur qui pèsent sur la Savoie ont atteint les limites du possible ». — Quoi ! les élections se sont faites avec un enthousiasme merveilleux dans toutes nos communes, il n'y avait pas dans la ville d'Annecy, ville de 10,000 âmes, un seul soldat ; on y a vu ni carabiniers, ni gardes nationaux même ; nous y étions libres comme des hirondelles ; on y a chanté du matin jusqu'au soir, sans la moindre rixe, le plus petit excès :

(1) Cité par SOLIÈRE, *Le plébiscite dans l'annexion*, p. 132-133.

toute la population s'en mêlait joyeusement. Et nous étions sous le régime de la terreur ! Et plus personne ne se doutait sans doute qu'il y avait une guillotine tout près de nous !... » (1).

Des considérations générales montrent d'ailleurs que l'annexion répondait bien aux vœux intimes des Savoyards et des Niçois.

Non seulement Nicé et la Savoie avaient avec la France des affinités de race et de voisinage ; non seulement elles gardaient le souvenir de la gloire française du commencement du xix^e siècle ; mais elles étaient poussées vers nous par les plus évidents intérêts. Ces régions ne faisaient aucun commerce avec l'Italie, elles n'avaient de trafic qu'avec la France. Quel devait être leur désir de voir disparaître les barrières douanières par suite d'un changement de nationalité. De leur côté, les ouvriers ne cherchaient du travail qu'en notre pays ; ils faisaient leur tour de France, alors qu'aucun d'eux ne songeait à faire le tour d'Italie. Les classes moyennes n'étaient pas moins intéressées à l'annexion. « De cet ordre, dit M. Solière (2), étaient les officiers ministériels, notaires, avoués, greffiers, courtiers, etc. tous gens dont les offices précaires et mal rétribués sous le régime piémontais, deviendraient, sous l'em-

1^o Cet article du *Bon Sens* est du 28 avril 1860. Nous l'avons trouvé reproduit dans l'ouvrage de M. USANNAZ-JORIS, *De la neutralité de la Savoie*, Paris, 1900, p. 141.

2^o *Op. cit.*, p. 129.

pire de la loi française autant de charges équivalentes à des propriétés personnelles pouvant se vendre et constituer un patrimoine. Le Corps enseignant espérait de grands avantages pour lui-même, dans son assimilation avec celui de la France ». Enfin le clergé, placé dans une situation matérielle très inférieure et désirant parvenir à la prospérité relative de leurs confrères français, faisant une propagande plus active encore en faveur de la réunion à la France.

Cette tendance séparatiste s'accusa par suite de la guerre franco-sarde de 1859 contre l'Autriche. La continuation de la nationalité piémontaise n'était guère soutenue que par les fonctionnaires et par certains partisans de Garibaldi. L'infériorité du sentiment italien était tellement évidente à Nice qu'aux élections législatives, les candidats anti-séparatistes ne furent élus qu'en minorité et que Garibaldi ne le fut lui-même qu'au second tour. L'insuccès des candidats anti-français fut aussi très symptomatique en Savoie. Sur seize sièges ils n'en obtinrent que trois ; les treize autres furent attribués, à de fortes majorités, aux partisans de l'annexion.

Cavour discerna nettement ces aspirations. Il eut l'habileté de ne pas les contrarier et orienta le roi dans la voie de l'annexion.

C'est donc bien la volonté certaine de la Savoie et de Nice qui fut exprimée dans le plébiscite.

V

Plébiscite de l'île Saint-Barthélemy

Après avoir appartenu à la domination française pendant un siècle et demi, l'île de Saint-Barthélemy, dans les Antilles, fut donnée à la Suède en 1784. Mais la Suède, n'en retirant guère d'utilité, proposa, en 1877, de la rétrocéder. Les négociations aboutirent au traité du 10 août 1877.

L'article premier de cette convention était ainsi conçu : « S. M. le roi de Suède et de Norvège, rétrocède à la France l'île de Saint-Barthélemy, et renonce, en conséquence, pour lui et tous ses descendants et successeurs, à ses droits et titres sur ladite colonie. Cette rétrocession est faite sous la réserve expresse du consentement de la population de Saint-Barthélemy... »

Par application de ce texte, la population de l'île fut consultée. Elle se prononça pour la réunion aux possessions françaises par 351 voix et quelques abstentions.

Dans la séance de la Chambre du 22 janvier 1878, M. Lacascade insista sur le vote solennel et libre, sur le véritable plébiscite de la population (1). Le Parlement français approuva le traité. Et, le 15 mars 1878, le roi de Suède relevant les habitants de l'île de tout

(1) *Journal Officiel*, Chambre, Déb. parl., 23 janvier 1878.

bien de sujétion, faisait ressortir dans sa proclamation combien la réunion à la France était conforme au vœu des intéressés. « L'unanimité avec laquelle vous vous êtes prononcés en faveur d'une union à la France a confirmé cette conviction, en démontrant que les liens naturels qui vous unissaient jadis à cette grande et noble nation, n'ont rien perdu de leur force » (1).

(1) Edmond PLANCHUT, *L'annexion de l'île Saint-Barthélemy à la France*, *Revue des Deux-Mondes*, 15 mars 1879.

CHAPITRE III

Des annexions sans plébiscite

Loin d'être largement entré dans la coutume internationale, le système plébiscitaire n'a jamais prévalu chez les puissances anglo-saxonnes ou germaniques.

Il est tout naturel que le germanisme, qui ne connaît que le droit du sabre, ait négligé la volonté des populations. Mais on peut s'étonner que des pays de liberté, tels que les Etats-Unis, n'admettent pas le plébiscite. La grande république américaine a procédé, sans consultation des habitants, à l'annexion du Texas, de la Californie, de Cuba et des Philippines (1). Elle a conçu d'une autre manière que la France le principe de la souveraineté démocratique, ou, si l'on préfère, elle n'a

(1) Dans l'Amérique latine, l'idée du plébiscite a été accueillie, mais elle se réalise difficilement. Depuis la guerre du Pacifique (1879-1883) les provinces péruviennes d'Arica et de Tacna sont occupées par le Chili. Il avait été entendu, entre le Pérou et le Chili, que ces provinces seraient l'objet d'un plébiscite. Or celui-ci n'a pas eu lieu. Des entrevues du président Sanfuentes avec les ministres du Pérou et de l'Argentine ont eu pour but d'étudier cette question. Il a été résolu que la difficulté dont il s'agit serait soumise à l'arbitrage de l'Argentine. Aucune solution définitive n'est intervenue. (V. *Le Temps*, n° du 25 octobre 1917 et suiv.).

pas tiré de ce principe les conséquences que nous en avons nous-même déduites.

L'Allemagne, éloignée de toute conception démocratique, a été logique avec elle-même en ne tenant aucun compte du sentiment des habitants des territoires qu'elle s'incorporait. L'unité allemande s'est faite par la violence. La Prusse s'est annexée, sans consulter les populations, le Hanovre, la Hesse électorale, le duché de Nassau, la ville libre de Francfort.

Elle a arraché au Danemark les duchés de Schleswig et de Holstein sans s'occuper du vœu des habitants. Et ce fut l'un des moments les plus déshonorants de son histoire, puisqu'elle violait ainsi non seulement le principe des nationalités et le droit naturel des peuples, mais encore l'obligation formelle qu'elle avait prise dans le traité de Prague.

Enfin l'Allemagne se refusa obstinément à consulter les populations d'Alsace-Lorraine, au moment de l'annexion de ces deux provinces. Elle comprenait très bien que la séparation d'avec la France aurait été rejetée avec une unanimité qui aurait été la condamnation absolue de ses desseins.

Nous devons insister sur l'annexion des duchés et sur celle de l'Alsace-Lorraine qui sont les exemples-types de la violation du droit des peuples.

I

L'article 5 du Traité de Prague du 23 août 1866

En 1848, un mouvement national et unitaire agita l'Allemagne. Une assemblée de notables de tous les Etats se réunit à Francfort et décréta l'élection par le suffrage universel d'un Parlement germanique dont la mission serait d'organiser l'unité allemande. La prétention du Parlement de Francfort, ouvert le 18 mai 1848, fut de réunir à l'Allemagne tous les pays de langue allemande. Il réclamait l'Alsace et la Lorraine à la France, le Limbourg à la Hollande, et voulait enlever immédiatement au Danemark le Schleswig-Holstein.

L'occasion de faire cette conquête paraissait favorable. Les duchés de Holstein et de Lauenbourg, la partie allemande du Schleswig, invoquant le principe des nationalités, venaient de s'insurger contre le Danemark. Le Parlement de Francfort invita la Prusse à occuper les duchés. L'intervention prussienne fut malheureuse. La question fut alors une première fois réglée par le traité de Londres (1852). Les trois duchés restaient au Danemark ; mais le Holstein et le Lauenbourg, dont la population était principalement allemande, entraient dans la Confédération germanique et conservaient une certaine autonomie.

Tout semblait fini quand, à la mort de Frédéric VII,

Christian IX de Glücksbourg, nouveau roi de Danemark, prétendit étendre au Holstein et au Lauenbourg la direction supérieure du ministère danois. Aussitôt la Diète de Francfort réclama l'autonomie, même pour le Schleswig et envoya une armée fédérale occuper les duchés. Cette armée occupa facilement le Holstein et le Lauenbourg, mais quand elle arriva aux frontières de Schleswig, les troupes danoises lui barrèrent le chemin. La Prusse qui, depuis longtemps, convoitait le Schleswig, se chargea, malgré la Diète, d'en chasser les Danois. Alors l'Autriche s'inquiéta, elle imposa son alliance à la Prusse qui dut accepter le concours d'une armée autrichienne destinée à seconder la conquête, mais aussi à en surveiller le partage. Par le traité de Vienne (30 octobre 1864), le Danemark cédait à l'Autriche et à la Prusse les trois duchés de Holstein, de Schleswig et de Lauenbourg, ainsi que l'île d'Alsén. À qui appartiendraient les duchés ? L'Autriche voulait les évacuer et les constituer en Etat fédéral sous l'administration du duc d'Augustenbourg ; la Prusse et M. de Bismark n'entendaient pas laisser échapper une occasion si belle. Cependant, après une année de négociations, on finit par s'accorder à la Convention de Gastein (14 août 1865). La Prusse achetait le Lauenbourg à l'Autriche et occupait le Schleswig. L'Autriche occupait le Holstein. Kiel devenait port fédéral.

Mais la Prusse et l'Autriche ne tardèrent pas à se brouiller à propos de l'administration des duchés. De

cette brouille sortit la guerre. L'Autriche fut vaincue à Sadowa.

Grâce à l'intervention de Napoléon III, auquel l'Autriche venait de céder la Vénétie, le roi de Prusse accorda, le 22 juillet 1866, un armistice de cinq jours, suivi, le 26, de l'armistice de Nikolsbourg et de l'ouverture des négociations préliminaires de paix.

Au traité de Prague (24 août) l'Autriche cédait à la Prusse tous ses droits sur les duchés, payait une indemnité de guerre de vingt-cinq millions de thalers, reconnaissait la dissolution de la Confédération germanique, et consentait à la réorganisation de l'Allemagne, en dehors de sa participation. Durant les négociations qui avaient été suivies à Prague, au mois d'août 1866, en vue de la préparation de la paix entre la Prusse et l'Autriche, il avait été stipulé que l'Empereur François-Joseph transférerait au roi Guillaume tous les droits que la paix de Vienne du 30 octobre 1864 lui avait reconnus sur les duchés de Schleswig et de Holstein, avec cette réserve que les populations des districts du Nord du Schleswig seraient de nouveau réunies au Danemark, si elles en exprimaient le désir, par un vote librement émis.

L'article 5 du traité de Prague reproduisit cette réserve dans les termes suivants : « S. M. l'empereur d'Autriche transporte à S. M. le roi de Prusse tous les droits qui lui appartiennent en vertu du traité de Vienne du 30 octobre 1864 sur les duchés de Holstein

et de Schleswig à condition que, si les populations des districts Nord du Schleswig font connaître par un libre-vote le vœu d'être réunies au Danemark, elles seront cédées à cette puissance ».

L'introduction de cette clause dans le traité définitif avait été imposée aux contractants, au cours des pourparlers préliminaires de Nikolsbourg, par Napoléon III, qui était médiateur.

Mais cette disposition demeura, durant les douze années qui suivirent le traité, à l'état purement platonique. Pourtant la Cour de Copenhague avait multiplié les démarches en vue de régler la question au gré des habitants danois et de donner aux vaincus la consolation qu'ils désiraient. Le prince et la princesse royale avaient fait à Berlin plusieurs visites au cours desquelles le point brûlant avait été agité, mais ils n'avaient obtenu aucun résultat. La Prusse s'obstinait. Le 11 octobre 1878, fut signé à Vienne un traité par lequel l'Autriche et la Prusse convenaient d'abroger la clause contenue dans l'article 5 du traité de Prague (1). Le gouvernement autrichien notifia cet acte au gouvernement danois. Le gouvernement allemand se contenta de le publier, sans daigner en faire une communication au Cabinet de Copenhague.

Au Congrès de Berlin, le Cabinet de Berlin avait

(1) Voir dans la *Revue de droit international et de législation comparée*, t. XI, p. 530, l'article ayant pour titre : L'abrogation de l'article 5 du traité de Prague.

servi les intérêts de l'Autriche en lui accordant l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine. C'est en reconnaissance de ce service que la Prusse demanda à l'Autriche l'abrogation de l'article 5.

Aucune puissance n'intervint. La Russie, il est vrai, qualifia d'odieux escamotage l'annulation de la clause dont il s'agit, mais elle conseilla en même temps à Copenhague de n'y attacher aucune importance. Cependant le Gouvernement royal danois chargea son représentant à Berlin de demander au comte Bülow les explications nécessaires. M. de Quaade, ayant péniblement obtenu audience, essaya de formuler les questions de son gouvernement. Mais, dès les premiers mots, Bülow l'arrêta : « Dans les vues de la chancellerie impériale, lui dit-il, le traité du 11 octobre, annulant l'article 5 de celui de Prague, a eu pour objet de fermer la question de rétrocession d'une partie du Schleswig, et non de la rouvrir sous une autre forme, comme semble le croire le Cabinet danois. En conséquence, nous devons le prier de ne pas insister sur sa communication et de cesser toute ouverture à ce sujet » (1).

Au représentant de la reine Victoria, lord Odo Russell, Bülow répondit avec plus de bienveillance. Il affirma que le traité du 11 octobre était « sans corré-

(1) Voir à ce sujet un article de Ernest DAUDET, *Autour d'un mariage princier*. Notes et souvenirs (1878-1913), dans la *Revue des Deux-Mondes* du 15 juin 1917.

lation avec le fait du mécontentement causé à la chancellerie impériale par la conduite du Gouvernement danois ». La date même de sa conclusion en était la preuve. Pendant le Congrès de Berlin, l'Autriche avait voulu témoigner de ses sentiments amicaux pour l'Allemagne, en effaçant du traité de Prague une clause qu'elle n'avait pas demandée, dont elle n'avait jamais réclamé l'exécution et qui, par son caractère de revendication posthume pouvait, à un moment donné, créer des embarras aux deux empires. En la supprimant, ils avaient fait disparaître une menace inutile et dangereuse. Quant à la publication survenue au moment où l'Allemagne avait des griefs particuliers contre le Danemark, il n'y fallait voir qu'une coïncidence fortuite. Le Cabinet austro-hongrois avait désiré cette publication pour attester aux yeux de ses deux Parlements que jamais ses rapports avec l'Empire allemand n'avaient été plus confiants ni plus cordiaux. « Nous nous sommes simplement prêtés à ce désir, ajoute Bülow en finissant, nous avons laissé toute l'initiative à l'Autriche qui seule a notifié officiellement le nouveau traité à la Cour de Copenhague. » Satisfait par ces explications, lord Odo Russell tenait à savoir si le Cabinet de Berlin était ou non animé d'intentions malveillantes contre le Danemark. « Nous n'en avons aucune, lui fut-il répondu, et nous l'avons prouvé en remettant au point les relations diplomatiques » (1).

(1) ERNEST DAUDET, article précité, p. 841.

Toutefois le secrétaire d'Etat laisse entendre qu'il se pourrait que les rapports entre les deux gouvernements restassent encore un peu tendus, l'Allemagne ne pouvant oublier si vite l'injure qui lui avait été faite; c'était au Danemark à en effacer le souvenir. On lui signifiait ainsi que ce qu'on attendait de lui, c'était une soumission définitive aux spoliations de 1864.

Au point de vue des principes, comment convient-il d'apprécier l'abrogation de l'article 5 du traité de Prague ?

L'opinion allemande a naturellement voulu justifier d'une manière systématique le refus d'exécution de cette clause par Berlin. Voici comment peut se formuler son argumentation.

La Prusse n'avait traité qu'avec l'Autriche; c'est donc avec cette puissance seule qu'elle avait obligation. L'exécution du traité ne regardait ni la France, ni le Danemark. Les habitants de Schleswig eux-mêmes n'avaient pas de droits à invoquer par suite de cette convention.

Au surplus, la Prusse n'avait-elle pas une grande liberté relativement à la cession? Son obligation est limitée aux districts du Nord du Schleswig, elle ne comprend ni ceux du Sud, ni l'île d'Alsen. Il faut que la population désire la cession à l'unanimité ou à une majorité prépondérante. En effet, le traité de Prague parle du vœu des populations et il ne dit pas que ce

vœu sera exprimé par celui d'une simple majorité, nonobstant le vœu contraire d'une importante minorité.

Le mode de votation n'est pas déterminé. La Prusse a donc la faculté d'y laisser procéder par districts ou par communes. Mais le vote doit-être libre ; or cette liberté sera d'autant mieux assurée que les populations allemandes se seront mieux affranchies de la crainte imprimée en eux par la domination des Danois.

La pensée du Cabinet de Berlin se révèle, du reste, à merveille dans un discours de Bismark à la Diète Constituante. « Je conteste, dit-il, qu'un seul habitant du Schleswig puisse prétendre que le traité conclu entre la Prusse et l'Autriche crée en sa faveur un droit au vote. L'empereur d'Autriche seul a le droit d'exiger de nous l'exécution du traité de Prague. Mais dans quelle mesure ? C'est ce que le traité ne détermine pas. Il laisse à cet égard une grande latitude au gouvernement prussien. Il s'en remet à sa bonne foi et à son appréciation. En aucun cas nous ne pourrions consentir à nous laisser tracer de ce côté une ligne frontière qui compromettrait notre sécurité stratégique. Nous n'y sommes du reste nullement obligés. Je ne rechercherai pas ici si, pour déterminer cette ligne, nous avons besoin d'une entente avec l'Autriche. C'est une question que nous ne refuserions pas d'examiner avec elle, si elle en manifestait le désir. »

L'opinion allemande a même été jusqu'à soutenir

que l'article 5 était inexécutable. En effet, dit-elle, sur quelle base aurait-on effectué la rétrocession prévue au traité de Prague? Les Etats contractants n'avaient tracé aucune ligne éventuelle de démarcation en vue du plébiscite. D'autre part, il était impossible de découvrir, aux points de vue politique, économique ou administratif, une frontière géographique. L'objet et les limites précises de la rétrocession demeuraient donc indéterminés ; par suite il était pratiquement impossible d'appliquer l'article 5. C'était une objection d'autant plus spécieuse que le Cabinet de Berlin lui-même avait prévu et désiré cette prétendue impossibilité.

En somme, la Prusse se considérait comme seule juge des modalités d'exécution de l'article 5. Ne tenant pas compte des traités de Vienne et de Prague, elle s'attribuait tous les droits du vainqueur vis-à-vis du vaincu. Se trouvant en présence d'une clause qui la gênait, elle la déclarait simplement sans application possible. Ainsi la solution allemande aboutit à rendre entièrement potestative de la part de la Prusse la condition contenue dans l'article 5. C'est cela même qui la condamne. Car ne faut-il pas faire jouer, en équité, en matière de traités comme dans tous les contrats, la règle générale d'interprétation suivant laquelle il convient d'entendre toute clause douteuse d'un acte dans le sens qui lui donne effet plutôt que dans le sens qui ne lui en donne aucun ?

En outre, il résulte, nous l'avons vu, de l'argumentation allemande, que les habitants du Schleswig septentrional n'ont aucun droit à se prévaloir de la clause litigieuse ; l'article 5 n'aurait créé de droit qu'à l'Autriche. La condition du suffrage populaire, à laquelle les habitants seuls sont intéressés, ne pourrait être invoquée par eux. Seule l'Autriche, qui n'y était pas intéressée, aurait été fondée à en réclamer l'exécution.

La Prusse ne s'est donc guère embarrassée des règles du droit. Ce n'est point son habitude. N'est-ce pas un principe d'équité, applicable à tous les contrats, soit entre particuliers, soit entre Etats, que le tiers étranger à une stipulation possède le droit de s'en prévaloir lorsqu'elle est la condition d'une stipulation que les contractants font pour lui-même ou d'une donation qu'il font à un autre ? Juridiquement, les habitants du Schleswig, bénéficiaires de la stipulation contenue dans l'article 5, étaient recevables à l'invoquer.

En définitive, la thèse allemande était insoutenable. L'article litigieux du traité de Prague restreignait les droits de la Prusse sur les districts du Nord du Schleswig ; ces droits étaient subordonnés à une condition résolutoire : le libre vote des populations. Interprétée de bonne foi, cette condition obligeait la Prusse à consulter les populations. Or, non seulement elle n'a pas procédé à cette consultation, mais elle a empêché toute manifestation populaire. Toute déclaration

de sympathie au Danemark était réprimée (1). C'est ainsi que, traditionnellement, on comprend le droit au pays de Bismark.

II

Annexion de l'Alsace et de la Lorraine

Le dernier et le plus grave des crimes commis, au XIX^e siècle, par l'Allemagne contre le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, est celui qu'elle a perpétré en s'incorporant deux provinces dont elle n'a jamais voulu consulter les populations.

A vrai dire, un plébiscite eut été superflu. La protestation douloureuse des députés alsaciens-lorrains à l'Assemblée nationale de Bordeaux ne laissait aucun doute sur les sentiments des Alsaciens et des Lorrains. L'Allemagne ne pouvait accepter la condamnation formelle de ses actes qui fut résultée d'une consultation. Elle ne pouvait en même temps violer le droit et admettre les populations intéressées à constater solennellement cette violation.

En choisissant comme ils le firent leurs représentants au Reichstag, les Alsaciens et les Lorrains voulurent affirmer leur sympathie pour la patrie française et leur droit de disposer d'eux-mêmes.

(1) Les premiers membres danois de la diète allemande, Krüger et Ahlmann, firent la déclaration suivante : « Nous sommes Danois, nous resterons Danois, et nous voulons être traités comme des Danois, selon le droit international ».

Il convient de rappeler l'inutile, mais courageux effort qu'accomplirent ces représentants en vue d'obtenir l'organisation d'un plébiscite. Le 16 février 1874, les députés d'Alsace-Lorraine avaient déposé sur le bureau du Reichstag la motion suivante :

« Plaise au Reichstag décider que les populations d'Alsace et de Lorraine qui, sans avoir été consultées, ont été annexées à l'Empire germanique par le traité de Francfort, soient appelées à se prononcer spécialement sur cette annexion ».

Ont signé :

M. TEUTSCH, député de l'arrondissement de Saverne.
Mgr RAESS, député de Schlestadt.
Mgr DUPONT DES LOGES, député de Metz.
M. LAUTH, député de Strasbourg (Ville).
Baron de SCHANENBOURG, député de Strasbourg (Campagne).
M. HOEFFELY, député de Mulhouse.
M. ABEL, député de Thionville.
M. PHILIPPE, député de Molsheim.
M. GERMAIN, député de Sarrebourg.
M. WINTERER, député d'Altkirch-Thann.
M. SIMONIS, député de Ribeauvillé.
M. SOENHLIN, député de Colmar.
M. GUERBER, député de Guebviller.
M. PUGNET, député de Sarreguemines.

Avant la discussion de cette motion, le 18 février, Teutsch et ses collègues avaient demandé à pouvoir parler en français. Le député allemand Braun s'y opposa, et le président du Reichstag, M. de Forcken-

beck, invoqua l'article 21 du règlement pour déclarer que l'usage de la langue allemande était seul permis dans le Reichstag, et, aux bravos de l'Assemblée, il invita M. Teutsch à exprimer ses idées en allemand. Le député de Saverne ayant observé que cette langue n'était pas sa langue maternelle, l'auditoire éclata de rire. Et c'est au milieu des huées et de l'hilarité générale que l'orateur continua son discours. Il fit entendre au Reichstag d'âpres vérités (1). Il dit que l'Allemagne avait dépassé les limites du droit en contraignant la France à sacrifier un million et demi de ses enfants ; qu'il était douloureux de voir l'Allemagne à la fin d'un siècle de lumière et de progrès, conquérir et réduire tout un peuple à l'esclavage ; que le sentiment du droit et de l'honneur était offensé ; que le professeur Bluntschli lui-même, une des célébrités juridiques de l'Allemagne, avait reconnu dans son livret *Le Droit international*, que toute cession de territoire, pour être valable, devait être d'abord reconnue telle par ses habitants ; que Napoléon III avait toujours consulté les populations avant de les annexer ; que l'Alsace-Lorraine était irrésistiblement attirée vers la France et que rien ne pourrait rompre son attachement pour elle ; que les députés d'Alsace-Lorraine avaient été envoyés au Reichstag pour affirmer ces liens indissolubles et que,

(1) Nous reproduisons ici les renseignements fournis par Henri WELSCHINGER, dans sa brochure : *Le retour de l'Alsace-Lorraine à la France*, p. 31 et 32.

si l'Allemagne passait outre et abusait ainsi de sa victoire, on n'aurait plus qu'à attendre des guerres nouvelles, c'est-à-dire de nouvelles ruines et de nouvelles victimes. Le Reichstag accueillit avec de grossières injures la demande de Teutsch et de ses quatorze collègues.

L'Assemblée, à la justice de laquelle un vain appel avait été adressé, rejeta, par une immense majorité, la motion relative à la consultation des deux provinces.

Lorsque M. Teutsch, en terminant, en appela au jugement de l'Europe et à Dieu (1), le baron Nordeck de Rabenau, un farouche junker, s'écria : « Dans ce cas, vous êtes abandonnés ».

Le docteur de Niegolewski avait inutilement demandé le scrutin par appel nominal. Lui et ses collègues de Pologne, avec deux ou trois membres du parti socialiste allemand, furent les seuls à se lever en faveur de la motion Teutsch.

Mais on sait comment la prédiction des députés d'Alsace-Lorraine devait se réaliser. L'Allemagne allait demeurer armée jusqu'aux dents pour défendre sa nouvelle conquête, accroître sans cesse son armée, imposer à l'Europe entière une paix ruineuse. Quant aux provinces conquises, elles restèrent, malgré la savante oppression de la Kultur allemande, obstinément fermée à toute germanisation.

(1) Le discours de M. TEUTSCH au Reichstag a été reproduit *in extenso* dans la brochure précitée de M. Henri WELSCHINGER, p. 34 à 40.

CHAPITRE IV

Le plébiscite et le principe de la souveraineté nationale

Le plébiscite, nous l'avons vu, est la conséquence du principe de la souveraineté nationale. Si toute souveraineté réside dans la Nation, c'est la Nation qui doit disposer librement d'elle-même ; c'est la population intéressée qui, lors d'une annexion, doit décider elle-même de l'Etat auquel elle veut appartenir (1).

La Révolution a nettement déduit ce corollaire de la souveraineté populaire ; elle n'a cessé de proclamer le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Et si, sous la pression des circonstances, elle s'est peu à peu écartée de ce principe, elle n'en a pas moins rendu à celui-ci un hommage théorique constant.

L'intime solidarité de l'idée plébiscitaire et de la con-

(1) La plupart des internationalistes ont noté la relation du principe plébiscitaire avec le principe de la souveraineté nationale. — Voir notamment : CALVO, *Le droit international théorique et pratique*, § 3141 ; PRADIER-FODÈRE, t. II, § 857, p. 417 ; PILLET, *Les lois actuelles de la guerre* ; Benj. CONSTANT, *Cours de politique constitutionnelle* ; FIORE, § 1696 ; BLUNTSCHLI, § 286, avec certaines réserves.

Voir aussi : LIEBER, *De la valeur des plébiscites dans le droit international*, *Revue de droit international et de législation comparée*, t. III, p. 139 et suiv.

ception de la souveraineté nationale fût affirmée avec non moins d'éclat lorsque, sous le second Empire, la politique des nationalités fit son entrée dans la diplomatie officielle.

Le Gouvernement de Napoléon III invoque la souveraineté du peuple, la volonté nationale, exprimée par les élections, mais surtout par les plébiscites ; et ce Gouvernement transporta à l'extérieur les principes sur lesquels il basait sa politique intérieure. En 1867, Rouher demandait que l'on respectât à l'extérieur « la sainteté du suffrage universel ». « Au nom du Gouvernement, disait-il, je déclare que le principe de la souveraineté du peuple est la seule base juste et vraie sur laquelle puisse se fonder un gouvernement. Vous dites qu'à l'extérieur il doit y avoir une politique différente de celle de l'intérieur ; non, il y a des principes que nous appliquons ».

L'identité du principe de la souveraineté nationale et du principe plébiscitaire et si manifeste que Thiers, pour combattre le second, s'en prenait résolument au premier. Dans la même séance du Corps législatif, il s'écriait que le principe nouveau du consentement des populations était arbitraire, très souvent mensonger, et un élément de perturbation internationale. Il n'y a pas, ajoutait-il, de volonté du peuple ; le peuple ne sait pas ce qu'il veut, et la preuve c'est que la démocratie a traîné la France à travers les stations innombrables d'un interminable calvaire constitutionnel.

On peut, sans doute, dans le domaine des idées pures, combattre le principe de la Souveraineté nationale. Mais il n'est pas douteux qu'il constitue la base de notre droit public. Sous l'ancien régime, le prince confondait son droit de souveraineté avec son patrimoine particulier. La cession de territoire pouvait donc être assimilée aux conventions privées ayant pour objet le transfert d'un droit de propriété ; cette cession s'opérait par voie de vente, de constitution de dot, d'annexion, etc.

Puis la notion de l'Etat se dégagait plus clairement. La souveraineté cessa de figurer dans le domaine patrimonial d'une famille pour devenir le droit public appartenant à la nation elle-même.

Une conséquence importante en résulte. S'agissant de conventions qui ont pour objet la transmission d'un droit public, les formes admises par ce droit doivent être employées à l'exclusion de toutes autres. Une cession de territoire ne sera donc valable que si elle a été insérée dans un traité conclu conformément aux conditions prescrites par le droit intérieur de chaque Etat.

De plus il n'est pas contestable que la Souveraineté nationale entraîne nécessairement le consentement de la population d'un territoire cédé. Si cette population était cédée contre sa volonté, à un autre Etat, il ne serait plus vrai de dire que la souveraineté réside dans le peuple ; les hommes seraient livrés comme des troupeaux, ainsi qu'il arriva lors du remaniement de la carte de l'Europe accompli par le Congrès de Vienne de 1815.

Mais on a pas épuisé la question lorsqu'on a formulé cette vérité.

Le consentement des populations peut s'exprimer sous différentes formes.

En premier lieu, il est possible que les habitants soient appelés à voter sur le fait même de la cession, de telle sorte que si la majorité l'accepte, le vote est obligatoire pour le pays cédé ! C'est le plébiscite.

En second lieu, les habitants peuvent être admis à opter entre l'ancienne et la nouvelle nationalité, de sorte que quiconque ne déclare pas vouloir conserver son ancienne nationalité est considéré comme ayant accepté la nouvelle. Par contre les personnes qui font la déclaration requise sont regardées comme des étrangers dans le pays cédé. C'est sur cette base que l'option a été accordée aux habitants de l'Alsace et de la Lorraine annexées à l'Allemagne par le traité de Francfort.

Enfin, on pourrait considérer comme une expression suffisante du consentement populaire le vote des représentants du pays cédé.

Ces trois modes de manifestation de la volonté populaire peuvent-ils être indifféremment employés pour que le principe de la souveraineté nationale soit respecté ? Nous ne le pensons pas.

La souveraineté nationale s'exerce sous la forme du gouvernement représentatif. Des députés élus constituent une Chambre délibérante et législative. Dans la

limite des attributions qui leur sont conférées, les représentants du peuple souverain sont appelés à décider librement au nom de la nation qui est censée vouloir par leur propre volonté.

Mais ces représentants ont-ils le pouvoir de consentir à l'annexion d'une partie du territoire national à un autre Etat ?

En d'autres termes, une simple loi peut-elle détacher de la communauté nationale un nombre considérable d'habitants ?

La Constitution ne contient aucune clause à ce sujet. Mais les principes généraux de notre droit public et le principe même de la souveraineté nationale, sainement entendu, commandent la solution.

Un traité ne peut avoir par lui-même la vertu d'opérer une cession du territoire national. La ratification par une assemblée législative ne saurait lui conférer cette vertu. En effet les traités ordinaires mettent en jeu la souveraineté nationale et obligent un Etat dont la consistance n'est pas altérée. Au contraire la cession d'un territoire par un Etat est une modification de la souveraineté nationale elle-même dont l'étendue est changée soit relativement aux territoires sur lesquels elle s'exerce, soit relativement au nombre des citoyens auxquels elle commande. La cession, touchant à l'essence même de la Constitution nationale, n'est pas du domaine du pouvoir représentatif. Bien que tenant leurs pouvoirs de la nation elle-même, les représentants ne peuvent disposer

du domaine national et de ses habitants. De même que les gérants d'une société commerciale n'ont pas le droit d'exclure de la société tel ou tel de ses membres, de même il n'appartient pas à une assemblée législative de détacher de la nation telle ou telle population. Un tel pouvoir n'est nullement compris dans le mandat législatif que la nation a conféré à ses représentants.

Le vote des mandataires du pays cédé doit donc être considéré comme une expression absolument insuffisante du consentement populaire.

Le principe de la souveraineté nationale sera-t-il sauvegardé grâce à la faculté d'option laissée aux habitants du territoire annexé ? Nullement. La souveraineté ne s'exerce que s'il y a une consultation collective de la population intéressée ; celle-ci décide alors, à la majorité, si elle veut ou non appartenir à un autre Etat que celui dont elle a jusqu'à ce moment dépendu. Dans le système de l'option, la population n'est pas consultée. L'annexion a pour effet immédiat de faire perdre aux habitants du territoire annexé leur ancienne nationalité et de leur faire acquérir la nationalité de l'Etat annexant. Les personnes atteintes dans leur nationalité par suite de l'annexion peuvent sans doute la recouvrer en optant pour leur ancienne patrie ; et, par là, on respecte le droit de l'individu auquel on ne peut pas imposer une nationalité dont il ne veut pas. Mais on ne tient pas compte du droit de la population qui n'est pas consultée et qui se trouve annexée sans qu'elle ait été appelée à

faire connaître ses vœux. Il n'y a, par l'option reconnue aux individus, aucune expression de la volonté populaire. Qu'est-ce à dire, sinon que le principe de la souveraineté populaire est complètement passé sous silence ?

En définitive, le plébiscite est le seul moyen qui permette de respecter et d'appliquer la souveraineté nationale. Cette dernière n'existe réellement que si une population est invitée, au moment de l'annexion, à dire, par oui ou par non, et à la majorité, si elle consent, dans son ensemble, à changer de nationalité ; c'est uniquement par une semblable consultation que le peuple règlera sa destinée lui-même et fera œuvre de souverain.

Sans doute la majorité fera la loi. Mais il n'en va pas autrement lorsqu'il s'agit pour une population de décider d'une question de gouvernement intérieur. La loi est l'expression de la volonté générale. C'est précisément cette volonté que le plébiscite, organisé dans des conditions de liberté suffisantes, aura pour résultat de dégager. Quant aux individus appartenant à la minorité, leur droit sera assuré par la faculté d'option.

Il nous reste à examiner certaines objections soulevées par les adversaires de l'idée plébiscitaire, sur le terrain même de la souveraineté. L'Etat seul, disent-ils, est souverain ; une province n'est pas dépositaire de la souveraineté. Or l'Etat est, par sa nature même, autorisé à prendre toutes les décisions qu'il croit néces-

saires ou opportunes pour sa sûreté ou son existence. S'il ne peut s'assurer la liberté nécessaire à cette existence que par la perte de certaines parties de son territoire, aucune considération ne peut l'arrêter et il doit mettre fin aussi rapidement que possible au danger qui le menace. Lorsque l'Etat, seul souverain, a consenti à l'abandon d'une partie de son territoire, sa décision s'impose aux habitants du territoire cédé comme aux autres. Les populations du territoire annexé manquent d'une souveraineté individuelle qui puisse les autoriser à empêcher les conséquences d'une annexion qui les vise (1).

Un autre auteur émet des considérations du même ordre à propos du plébiscite de la Savoie et du Comté de Nice, en 1860 ; celui-ci fut nettement favorable à la France.

Que fut-il arrivé, cependant, si les populations s'étaient prononcées contre la cession ?

Dans son *Droit international codifié* le professeur Bluntschli a répondu :

« La décision principale ne peut dépendre du bon plaisir de la partie de la population qui doit changer de nationalité ; cette population n'est que la partie et non le tout. Cette décision principale dépend des Etats ou des peuples qui disposent de partie de l'Etat ou du peuple. L'Empereur des Français et le roi de Sardaigne

(1) STOERK, *Option und plebiscit*, p. 62.

qui avaient négocié et décidé la cession avant d'interroger les populations auraient-ils déchiré le traité du 24 mars ? Nullement ; ils eussent évidemment pensé que la décision principale dépendait d'eux et ils eussent agi en conséquence (1) ».

Comme tout allemand, Bluntschli était peu enclin à favoriser la manifestation de la volonté populaire.

Ces objections semblent inspirées d'un âge où la population, traitée comme un accessoire du sol, suivait la même destinée et se trouvait soumise comme lui au bon plaisir du Souverain.

Pour nous, le droit de conquête s'efface devant le droit des populations à disposer d'elles-mêmes. Il n'est pas exact que le traité de cession une fois signé, toute formalité nouvelle devienne inutile, les habitants intéressés ayant été engagés par le consentement de l'Etat dont ils dépendent. Le raisonnement des auteurs allemands, que nous venons de reproduire, est à la vérité plus spécieux que solide. Il est vrai que la souveraineté réside dans l'Etat, dans la nation tout entière, et que la province est obligée d'obéir à son souverain, mais cette obligation n'existe pour elle que tant qu'elle demeure sujette de ce souverain, elle ne peut aller jusqu'à la contraindre de subir l'autorité d'une souveraineté nouvelle, que cette province n'a jamais acceptée. L'Etat commande à ses sujets, dans les limites de ses

(1) *Le Droit international codifié*, traduction LARDY, 1881, p. 181.

attributions, mais aucun principe de droit public ne lui permet de disposer d'eux. La souveraineté elle-même n'est pas absolue ; elle ne s'étend pas à tout ; il n'y a pas de pouvoir supérieur à la justice et à la raison. Or il est odieux qu'un groupe d'habitants soit contraint d'adhérer malgré lui à une nationalité qu'il repousse (1).

(1) PILLET, *Les lois actuelles de la guerre*.

CHAPITRE V

Le plébiscite et le principe des nationalités

Le principe des nationalités, après avoir subi une assez longue éclipse et avoir perdu, au moins en France, la faveur de l'opinion, est revenu à l'ordre du jour au commencement du vingtième siècle.

La guerre mondiale lui a donné un saisissant regain d'actualité. A maintes reprises les diplomates et les hommes d'Etat de l'Entente ont insisté sur cette idée que les petites nations, voire les plus faibles, ont droit à l'existence à l'égal des plus grandes. En termes très précis, M. Lloyd George a précisé l'un des principaux objets de la lutte gigantesque qui se déploie sous nos yeux : « C'est, a-t-il déclaré, une guerre de nationalités ». Le trait le plus frappant, en effet, de la guerre 1914-1918, c'est d'avoir suscité la plupart des questions « nationales » d'Europe et même d'Orient, et même les plus anciennes.

Nous avons voulu, dans le présent chapitre, noter la relation qui existe entre le principe démocratique des nationalités et la théorie plébiscitaire.

Efforçons-nous d'abord de définir avec précision le

problème des nationalités (1). Certaines définitions doivent être rappelées soigneusement. Il ne faut pas confondre Etat et nationalité. Un Etat peut embrasser plusieurs nationalités (c'est le cas de l'Autriche-Hongrie) ou, au contraire, ne compter parmi ses sujets qu'une partie de telle ou telle nationalité : c'est le cas de la Bulgarie actuelle, de la Roumanie, de la Grèce.

Ce qui caractérise l'Etat, c'est la souveraineté. Etre souverain, c'est ne recevoir d'autre loi que de soi-même. Pour le citoyen, le souverain, qu'il soit un monarque ou le peuple lui-même, est la puissance devant laquelle tout s'incline, individus et associations, et qui, elle-même, ne s'incline devant aucune autre. Dans les relations extérieures, il peut sans doute exister des obligations, mais celles-ci résultent exclusivement de l'accord volontaire des Etats. Un Etat souverain peut toujours dénoncer un traité : dénonciation pacifique quand elle intervient au terme d'une période fixée d'avance par les parties ; dénonciation violente, quand elle a lieu en deça des délais prévus ou quand le traité était conclu en termes irrévocables et définitifs. En ce cas, la révocation des traités entraîne généralement soit la guerre, soit au moins la rupture des relations diplomatiques, et, réciproquement, la guerre suspend l'effet des traités conclus entre les belligérants. Aussi le pouvoir de déclarer la guerre est-il

(1) WAK, *La question des nationalités*, 1912.

considéré, en droit international, comme un des attributs essentiels de la souveraineté. Enfin, les souverains sont regardés comme théoriquement égaux. Cette égalité des Etats, envisagée ainsi sous l'aspect de personnes morales indissolubles, s'expliquait facilement à l'époque de la monarchie absolue ; les Etats étaient alors égaux de même que les personnes souveraines qui les incarnaient. Cette égalité pourrait encore s'expliquer dans nos sociétés démocratiques si l'Etat pouvait être considéré comme l'expression d'une volonté d'union à peu près unanime. Or il s'en faut de beaucoup qu'il en soit ainsi. Derrière la façade de ces unités théoriquement équivalentes que sont les Etats, combien de diversité, d'antagonismes, de querelles ! On peut dire que la France est le seul grand Etat où la variété, pourtant très riche, des éléments nationaux se soit fondue en un amalgame homogène et solide. Partout ailleurs se remarque et s'accroît la discordance des frontières politiques et des bornes proprement nationales. En Allemagne, en Autriche-Hongrie, en Russie, en Turquie, des frontières communes embrassent des populations dont le régime politique différent fait des unes des privilégiées, alors que les autres sont placées dans une condition inférieure et humiliée.

D'autre part certaines populations sœurs sont partagées, contre leur sentiment, entre plusieurs Etats et aspirent à se constituer en groupe unique et indépen-

dant : c'est le cas des Polonais, des Serbes, des Roumains. Cet état de choses constitue précisément ce qu'on appelle le *problème des nationalités*. Ce problème suppose qu'une population, consciente de son unité nationale, aspire à consacrer cette unité par l'unité territoriale et par l'indépendance politique.

Les considérations précédentes permettent de saisir dans son vivant intérêt la portée du principe des nationalités. Ainsi que l'a dit Fichte, dans ses Discours à la nation allemande, « la vie nationale s'éteint dès qu'elle est inoculée à une vie étrangère ; la nation meurt ; elle est tuée, elle est anéantie ; ce peuple est effacé de la liste des nations ». De quelles souffrances, en effet, la sujétion est la source pour un peuple qui veut être libre. Il faut, pour le comprendre, réfléchir aux luttes passionnées qu'a suscitées dans l'histoire la conquête de l'indépendance nationale. Disposer de soi est, pour les peuples modernes, comme pour les individus, le bien suprême, car il est la condition des autres.

Or, Bluntschli l'a écrit brutalement : « Sans Etat, pas de nationalité ».

Les nationalités, à la différence des Etats, ne sont pas souveraines. En d'autres termes, elles n'ont pas de titres juridiques. Les individus qui les composent peuvent jouir de la plénitude des droits civils ; ils peuvent même disposer de droits politiques en tant que sujets des Etats dont ils ressortissent (tels que les Alsaciens-Lorrains, les Italiens du Trentin et de

Trieste) ; mais ces droits ne coïncident pas avec leur volonté, puisqu'ils sont séparés du corps politique auquel ils aspirent à se rattacher (Alsaciens-Lorrains, Trentins, Grecs d'Asie-Mineure), ou que ce corps politique a été anéanti par la force (Pologne), ou même qu'il n'existe plus que comme un souvenir ou comme un espoir (Arméniens, Juifs). Les nationalités voudraient vivre de leur vie propre, disposer d'elles-mêmes, affirmer et développer le caractère original qu'elles ont reçu de l'hérédité et de l'histoire ; mais elles ne le peuvent pas et elles subissent la loi qu'un Etat souverain leur a imposée. Ce qui aggrave l'amertume de la dépendance, c'est qu'elle entraîne presque toujours une contrainte dans la manifestation de certains caractères auxquels la nation tient parce qu'ils sont précisément le signe et la garantie de l'existence nationale.

Quels sont ces caractères ? En d'autres termes, quel est le critérium de la nationalité ?

La théorie française s'oppose ici nettement à la théorie allemande.

Nous avons vu que la théorie des nationalités était la conséquence nécessaire des principes posés par la Révolution française ; elle n'était autre chose qu'un aspect même du principe de la souveraineté nationale ou, si l'on préfère, qu'une transposition de ce principe dans l'ordre international. La nation, qui se gouverne elle-même, décide de l'Etat auquel elle doit appartenir.

C'est la volonté même des populations qui est maîtresse en ce domaine.

Les Allemands, au contraire, s'attachent, pour déterminer la nationalité, à des éléments matériels ou même moraux, qui sont extérieurs aux vœux des populations.

Il est bon de souligner cette opposition, qui atteint à l'heure actuelle un si haut degré d'acuité, entre les concepts germanique et démocratique de la nationalité. Elle tient à la différence même des mentalités, des traditions et des mœurs.

Dans sa mémorable conférence du 11 mars 1882, Renan s'écriait : « La Patrie est un composé de corps et d'âme, l'âme ce sont les souvenirs, les usages, les légendes, les espérances, les malheurs communs ; le corps, c'est le sol, la race, la langue, les montagnes, les fleuves, les productions caractéristiques ». Peut-être une pareille définition sera-t-elle trouvée trop imagée et insuffisamment précise. Mais il est intéressant de noter que la fine dialectique de Renan aboutissait, après une série d'éliminations, à diminuer l'importance du contenu matériel et physiologique de l'idée de nation, pour en exalter éloquemment le contenu moral. « Une nation, concluait-il, est une grande solidarité, constituée par le sentiment des sacrifices qu'on a faits et de ceux qu'on est disposé à faire encore. Elle se résume, pourtant, dans le présent, par un fait tangible : le consentement, le désir

clairement exprimé de continuer la vie commune. L'existence d'une nation est *un plébiscite de tous les jours*, comme l'existence d'un individu est une affirmation perpétuelle de vie ». Et, employant une formule plus concise encore, Renan disait : « Une nation est une âme, un principe spirituel » (1).

Plus près de nous, M. Emile Boutroux écrivait récemment : « C'est la *volonté* qu'ont un certain nombre d'hommes de vivre ensemble dans le pays où ils sont nés et où leur personnalité est empreinte, de cultiver ensemble les mêmes souvenirs et de poursuivre les mêmes fins qui est, à la fois, l'essence et le critérium de la nationalité. La nationalité tient à la vie de l'âme humaine, et est, elle-même, une chose vivante » (2).

« Une nationalité, écrit encore M. Lavissee (3), est une œuvre de l'histoire, ratifiée par la volonté des hommes ».

Dans la conception démocratique des nationalités, le fait n'a qu'une importance relative. Ce qui compte, c'est la répercussion du fait sur la volonté du peuple.

Au contraire la théorie germanique ne s'attache qu'au fait lui-même. L'histoire est, en Allemagne, une sorte d'entité qui sert à justifier toutes les violations du droit. Les Allemands remontent jusqu'aux temps

(1) Ernest RENAN, *Qu'est-ce qu'une nation*, 1882.

(2) La nation comme personne morale, *La Revue* du 15 avril-1^{er} mai 1915.

(3) Vue générale de l'histoire de l'Europe, p. 204.

les plus reculés, et chaque fois qu'ils peuvent découvrir qu'à une époque quelconque une population a été soumise à un prince ou à un Etat allemand, ils émettent sur elle des prétentions actuelles, sans se préoccuper de sa volonté et de ses aspirations. Peu leur importe que le fait brutal ait eu dans l'âme du peuple une influence favorable ou défavorable aux prétentions germaniques.

Au point de vue des principes démocratiques, le fait n'est pris en considération que dans la mesure où il a contribué à former la conscience nationale.

La race est une notion incertaine sur laquelle l'Allemagne essaie d'appuyer son désir de domination universelle. Nous ne considérons, au contraire, la race comme un élément de la nationalité que dans la limite où elle a influé sur la formation de cette dernière.

Cette observation doit être faite à propos de tous les facteurs d'ordre matériel, ou même moral, qui entrent dans la constitution de la nationalité. Ni le sol, ni les intérêts, ni la langue, ni la religion ne suffisent à caractériser d'une manière certaine la nationalité. Leur seule valeur est d'être des éléments déterminateurs du vouloir-vivre national ; mais c'est cette volonté de former une nation qui est, essentiellement, la nationalité ; contre cette volonté même, aucun élément ne doit, dans l'idée démocratique, prévaloir. Un groupe national ne peut faire partie d'une communauté politique malgré sa volonté. Sans doute cette volonté peut être déterminée par divers éléments moraux ou natu-

rels. Il convient même de reconnaître qu'une société politique est d'autant plus parfaite que la volonté des habitants concorde avec l'histoire, la géographie, la langue, la race même. Mais l'essence de la nationalité, c'est le vouloir-vivre collectif.

« Ce qui constitue une nation, a dit Emile Ollivier à la tribune du Corps législatif, c'est la volonté de ceux qui la composent de vivre ensemble, volonté manifestée par une longue tradition ou par un consentement formellement exprimé » (1). Ce consentement formel s'exprime par le plébiscite qui peut avoir lieu au moment des remaniements de territoires.

« La nation, dit M. Barthélemy (2), est une personne morale qui doit avoir la seigneurie d'elle-même ». La personne nationale n'a pas la seigneurie d'elle-même si elle n'est pas consultée au moment d'une annexion.

La solidarité de l'idée plébiscitaire et de la théorie libérale des nationalités se montre donc en pleine évidence.

Au contraire, le concept matérialiste de la nation ne laisse aucune place à la volonté des populations.

La doctrine allemande de la nationalité a été vidée de son élément essentiel, qui est un élément psychologique. C'est une théorie matérialiste qui rejette la

(1) Empire libéral, t. IX, p. 274.

(2) Démocratie et politique étrangère, p. 438.

volonté pour la remplacer par des fatalités de race, par un déterminisme historique, géographique et économique. « Ce sont là de grands mots qui cachent de petites choses ». C'est un pathos philosophique qui veut habiller de la robe professorale des prétentions politiques, des ambitions, des appétits. Les professeurs ne font que paraphraser la formule de Hegel à sa leçon d'ouverture à l'Université de Berlin : « Rien n'est plus absurde que de concevoir un Etat idéal en dehors de l'Etat réel ». La doctrine officielle allemande n'éprouve pas le besoin que l'Etat soit en même temps une patrie ; elle n'est pas arrivée à la notion du patriotisme, c'est-à-dire à cet attachement rationnel à une communauté politique dont le citoyen a le sentiment qu'il est un des éléments actifs » (1).

(1) BARTHÉLEMY, *Démocratie et politique étrangère*, p. 435.

CHAPITRE VI

La question du plébiscite d'Alsace-Lorraine

Avant la guerre, l'idée de soumettre l'Alsace et la Lorraine à une épreuve plébiscitaire, subie d'ailleurs sous un sérieux contrôle, eût vraisemblablement souri à beaucoup d'annexés. Il est probable que la France l'aurait acceptée avec joie si l'Allemagne, par impossible, en avait fait ou accepté la proposition.

A l'heure actuelle la question se présente dans des termes tout différents (1). Elle doit être examinée en droit et en fait.

En droit, il s'agit de savoir si les principes nous obligent à consulter les populations lors de la restitution éventuelle de l'Alsace-Lorraine à la patrie française.

(1) Voir sur la question du plébiscite en Alsace-Lorraine : Maxime LEROY, Article dans *l'Almanach de la Paix par le Droit*, Nîmes 1915 ; LA CHESNAIS, *La Question du plébiscite*. Ce que doit être l'application du droit des peuples au problème d'Alsace-Lorraine ; FRIEDEL, *La Question de l'Alsace-Lorraine* ; Maurice BOUCHOR, Le Droit et la Question du plébiscite en Alsace-Lorraine, dans *l'Action nationale*, n° du 25 janvier 1918. — Voir aussi : PADALLETTE, L'Alsace-Lorraine et le droit des gens, *Revue de droit international et de législation comparée*, t. III, p. 465.

En fait, il y a lieu de se demander si le plébiscite pourrait être organisé dans des conditions de liberté et de sincérité suffisantes.

Cette double série de considérations va nous permettre de préciser la notion même du plébiscite.

Le professeur Wagner invoquait le principe des nationalités pour justifier l'annexion à l'Allemagne de l'Alsace-Lorraine. La langue était, pour lui, l'indice certain de la nationalité. Et il ajoutait cruellement : « Nous leur rendons le droit suprême, le droit le plus précieux d'un peuple : celui d'appartenir à leur propre nationalité. Il est vrai qu'ils devront commencer par apprendre de nouveau à apprécier ce droit » (1). On peut juger par là de la déformation qu'a subie en Allemagne la théorie des nationalités. Ce principe, dépouillé de son âme de liberté, n'est plus, entre les mains des Allemands, qu'une doctrine hypocrite et qu'un instrument d'oppression.

Plus récemment le professeur Conrad Bornhak fait preuve d'une brutale franchise : « La paix allemande, dit-il, ne se fera pas sur le principe des nationalités, car elle ne doit pas se faire sur des chimères et des idées fallacieuses » (2). Au concept psychologique de nationalité, cet auteur oppose l'idée de race. L'Alsace-

(1) *Elsass und Lothringen, und Ihre Wiedergewinnung für Deutschland*. Traduit par HELMER, dans *Marches de l'Est*, 15 mars 1911, p. 645.

(2) *Das Nationalitätsprinzip und der Krieg*, dans *die Grenzboten*, 23 février 1916, p. 323.

Lorraine n'est qu'en minorité de race française, elle est allemande sans s'en douter. « Le Reichsland, écrit Bornhak, n'est habité que pour un dixième par des habitants de langue française, près des frontières lorraines. Pour les autres neuf dixièmes, ce sont les Deutsche, Allemannen und Franken au nombre d'un million et demi ; les Français atteignent à peine deux cent mille. La réunion à la France serait contraire au principe des nationalités » (1).

Cette manière de voir est aussi celle du peuple allemand. Les sozialdemokrates sont aussi éloignés que les professeurs eux-mêmes du principe démocratique des nationalités. La question des annexions n'est pour Sudekum qu'une « question technique ». La nationalité se réduit à la race conçue d'une manière matérialiste et égoïste.

Envisagée du point de vue démocratique, la question de la nationalité des Alsaciens et des Lorrains se présente d'une manière très différente. Au moins depuis la Révolution, l'Alsace et la Lorraine sont profondément et ardemment françaises, parce que telle a été leur volonté clairement manifestée, c'est librement qu'elles ont été rattachées à la France. Et c'est contre leur volonté la plus certaine qu'elles en ont été détachées en 1871. « Nous proclamons par les présentes, s'écrièrent les protestataires de Bordeaux, à jamais inviolable le

(1) BORNHAK, *op. cit.*, p. 229.

droit des Alsaciens et des Lorrains de rester membres de la nation française, et nous jurons, tant pour nous que pour nos commettants, nos enfants et nos descendants, de le revendiquer éternellement et par toutes voies envers et contre tous usurpateurs... »

La conception démocratique du droit des peuples ayant pour conséquence le plébiscite, il semble que, lors du retour de l'Alsace-Lorraine à la France, les Alsaciens et les Lorrains devraient être appelés à statuer sur leur sort dans une consultation spéciale et solennelle. Cette idée n'est pourtant acceptée que par une faible partie de l'opinion française. A y regarder de près, en effet, le droit démocratique n'impose nullement un plébiscite préalable à la restitution. Tout ce qu'il est possible d'admettre, en conformité des principes, c'est une consultation, postérieure d'un certain nombre d'années, à la réunion des provinces à notre patrie.

Nous devons, avant tout, analyser les deux thèses juridiques opposées qui ont été soutenues sur le présent problème de droit international (1).

Les adversaires du plébiscite s'attachent à démontrer l'illégitimité d'une consultation, en principe, et quelle que soit l'hypothèse supposée quant à son résultat ; même dans le cas infiniment probable d'une énorme majorité en faveur de la France, il n'y aurait aucune

(1) On trouvera un excellent résumé de ces deux thèses dans l'article précité de M. BOUCHON.

raison, disent-ils, de recourir à cette mesure. Les idées inspiratrices de notre droit public conduisent, au contraire, à la repousser.

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a été évidemment violé, en 1871, au préjudice des Alsaciens et des Lorrains. La justice exige que la France fasse siennes, si la victoire le lui permet, les provinces perdues. Leur retour à la France ne serait pas une annexion, mais une désannexion, puisque c'était, au contraire, l'incorporation à l'Allemagne, en 1871, d'une partie du territoire français, qui constituait la conquête, l'œuvre de violence, donc la véritable annexion. Dès lors on ne voit pas pourquoi il y aurait lieu de procéder à une consultation des populations.

Mettre en question, ne fût-ce que pour la forme, la nationalité des Alsaciens-Lorrains, ce serait porter atteinte au droit imprescriptible. La protestation des députés d'Alsace-Lorraine, à l'Assemblée nationale de Bordeaux, le 1^{er} mars 1871, a prévu jusqu'à la possibilité d'un plébiscite qui statuerait sur le traité de cession, mais ce fut pour désavouer d'avance, formellement, une semblable consultation.

Il n'y a pas plus de raison, juridiquement, de soumettre l'Alsace-Lorraine à un plébiscite qu'il n'y en aurait d'infliger une consultation à nos départements envahis en 1914, lorsqu'ils seront délivrés. Pourquoi faire à nos départements de l'Est envahis depuis près d'un demi-siècle, une injure qu'on ne voudrait pas faire

aux autres ? Quel que soit le nombre des années, le droit ne cesse jamais d'être le droit.

M. Barthélemy, l'éminent professeur à la Faculté de droit de Paris et à l'Ecole des Sciences politiques, s'est, dans un livre récent, placé nettement à ce point de vue. « Le jour où sera réparée cette violation du droit, faudra-t-il consulter les populations intéressées sur *l'opportunité* de cet acte de *Justice* ? Non, évidemment. L'Alsace et la Lorraine nous ont été enlevées par la force, par la seule force ; le droit de la France sur l'Alsace-Lorraine n'a jamais cessé d'exister ; son exercice a été paralysé par la force : le jour où la force s'efface, le droit recommence de s'exercer *de plano* sans aucune formalité. Le plébiscite est justifié au moment d'une *annexion*, mais nous ne prétendons pas annexer l'Alsace-Lorraine. Nous prétendons recommencer à exercer un droit momentanément paralysé par la violence. Voilà les principes ; examinons maintenant les faits (1). »

L'auteur dépeint alors l'oppression sous laquelle nos frères séparés ont dû vivre depuis quarante-quatre ans. Malgré l'horreur du régime subi, les populations d'Alsace-Lorraine sont demeurées irréductiblement françaises. Elles sont affirmé leur volonté de rester françaises par le stoïcisme même qu'elles ont opposé aux souffrances et aux humiliations. Le régime de

(1) Joseph BARTHÉLEMY, *Démocratie et politique étrangère*, p. 442.

brutalité que l'opresseur leur a imposé, des incidents tels que ceux de Saverne constituent autant de preuves irréfutables de l'inébranlable fidélité des Français d'Alsace-Lorraine. Certains de ces Français, ne pouvant se résigner à vivre sous un joug aussi lourd, ont émigré. Ils ont été remplacés par des Allemands. Metz est peuplée pour les deux tiers de ces immigrants ; va-t-on consulter les spoliateurs sur le retour des terres spoliées à la nation victime de la spoliation ? Quelques uns de ces idéologues qui inclinent devant les abstractions, au plus grand profit de l'Allemagne, les droits les plus certains de la France, ne seraient pas éloignés d'accepter sur ce point les injonctions de la sozial-démocratie et des théoriciens allemands saisis tout d'un coup d'un grand respect pour la souveraineté du peuple. « En réalité, conclut M. Barthélemy, la réparation du droit ne s'obtiendra que par le retour sans condition de l'Alsace-Lorraine dans le sein de l'ancienne Patrie. Metz et Strasbourg doivent revenir à la France au même titre que les villes françaises actuellement occupées telles que Lille, ou Mézières. La séparation imposée par la seule force du traité de Francfort est nulle et de nul effet ».

A cette argumentation, qui nous paraît impeccable, les partisans du plébiscite font des objections qui ne doivent pas être passées sous silence. Celles-ci, si l'on néglige les nuances, se résument de la manière suivante.

Sans doute, l'Allemagne a commis une spoliation en

1871. C'est contre leur volonté que les Alsaciens-Lorrains sont devenus Allemands à cette époque ; leurs magnifiques protestations en font foi. Mais la question est de savoir quelle est la volonté des Alsaciens-Lorrains d'aujourd'hui. L'hypothèse de la germanisation, quelque odieuse qu'elle soit, et même quelque peu contraire aux faits qu'elle paraisse, doit être faite au moins théoriquement. Or, le principe de la souveraineté populaire serait mal compris si on l'entendait de telle sorte que la volonté d'une génération enchaînât celle des générations suivantes ; au contraire, chacune d'elles a le droit de se décider d'après ses idées et ses sympathies propres, même si cette décision contredit celle des ancêtres ; chacune est libre de disposer d'elle-même comme il lui plait. On ne peut pas subordonner les vivants aux morts et leur imposer un statut éternel, sous peine d'effacer le principe même de la souveraineté.

Il est vrai qu'il n'est pas possible d'indiquer mathématiquement un nombre d'années après lequel toute population conquise devrait être appelée à choisir entre sa nationalité précédente et celle qui lui a été imposée par la conquête. Mais il ne faut pas pousser les choses jusqu'à l'absurde. Il arrive un moment où un doute peut être élevé sur les sentiments d'une population. De ce moment les circonstances et l'opinion permettent seules de juger. Il est très évident que nul ne pense à mettre en doute la volonté de nos départements actuellement

envahis. La question est posée, au contraire, en ce qui concerne les Alsaciens et les Lorrains, par des hommes qui les connaissent certainement mal et qui les calomnient, mais qui ne sont pourtant ni ennemis de la France ni adversaires de la justice. Pour ceux-là, ne serait-ce un soulagement d'entendre l'Alsace et la Lorraine actuelles proclamer ce qu'elles veulent ? En combattant une telle consultation n'est-on pas mal inspiré et ne semble-t-on pas en redouter les résultats ?

Telles sont les deux thèses. Chacune présente une force logique qu'on ne peut nier. Existe-t-il entre elles une irréductible antinomie ? Oui, si l'on demeure dans le domaine des principes abstraits. Non, si l'on sort de l'absolu pour considérer la réalité vivante.

« Le temps, dit M. Bouchor (1), est un élément essentiel du problème qui nous occupe. Par une odieuse contrainte, l'Allemagne a vidé l'Alsace-Lorraine d'un très grand nombre de ceux chez qui la conscience de ce pays était particulièrement précise et réfléchie. Je pense à des militants ouvriers aussi bien qu'à des universitaires — et elle a recouru à tous les moyens d'oppression et de mensonge pour fausser la conscience de l'enfant, particulièrement dans les milieux populaires, où la résistance était beaucoup plus difficile. Eh bien ! le plus résolu des plébiscitaires ne daignera-t-il pas reconnaître que l'Allemagne, en agissant ainsi de par la souverai-

(1) *Op. cit.*, p. 66.

neté due à son crime initial, aura eu un demi-siècle pour pétrir le cerveau des jeunes générations, pour discipliner, tromper ou corrompre ? »

L'auteur en conclut avec beaucoup de raison qu'il doit être accordé à la France un temps suffisant pour accomplir en Alsace-Lorraine l'œuvre d'affectueuse rééducation qu'elle accomplit en ce moment dans l'Alsace reconquise avec un admirable succès. « Après que l'Allemagne conquérante a pu, depuis 1871, tout mettre en œuvre, violences et artifices, pour tenter la germanisation des annexés, ne serait-il pas monstrueux que la France n'eût aucun délai pour se rappeler à ceux qui ont pu l'oublier, se révéler à ceux qui l'ignorent, se montrer sous son vrai jour à ceux près de qui on n'a pas cessé de la calomnier depuis quarante-trois années, sans compter la durée de la guerre ? »

Tel est aussi notre sentiment. Il est nécessaire, en logique et en justice, de tenir compte de la différence de la situation qu'une spoliation prolongée a créée entre les deux nations, — la spoliée et la spoliatrice — qui se disputent aujourd'hui l'Alsace-Lorraine. Il faut d'abord remettre les choses dans l'ordre en réparant le double crime de 1871 et de 1914, par la restitution à la France de l'Alsace-Lorraine avant toute Consultation électorale.

L'opportunité d'un plébiscite n'apparaîtra que lorsque la France aura eu le temps d'opérer dans les provinces retrouvées l'œuvre de féconde rééducation dont il a été

parlé. A ce moment-là, seulement, les populations pourront se prononcer librement, parce qu'elles auront été soustraites aux entreprises brutales ou sounoises de la déformation germanique. A ce moment-là, seulement, la mesure plébiscitaire sera commandée par le principe démocratique des nationalités qui exige le consentement libre des intéressés.

Combien d'années faudra-t-il pour atteindre ce but ? Dix ans ne seraient pas suffisants. Car, ainsi que l'a justement remarqué M. Bouchor (1), dix ans après la guerre, les plus âgés des écoliers auxquels nous aurons dû apprendre le français arriveront à peine à l'âge où commence la vie du citoyen. En outre il sera nécessaire de réorganiser les services publics.

Quoi qu'il en soit, le choix du moment sera fait avec l'assentiment de nos alliés. Si la France victorieuse reprend possession de l'Alsace-Lorraine, aucune puissance alliée ou neutre ne voudra lui imposer l'épreuve d'un plébiscite auparavant ou au lendemain même de la reprise. On nous accordera le délai indispensable. Alors le jour viendra où, de son plein gré, la France provoquera une consultation solennelle de ses enfants retrouvés. La surveillance du scrutin sera confiée à des témoins internationaux d'une indiscutable impartialité. Avec M. Bouchor, dont nous acceptons la conclusion, nous disons qu'il n'est pas besoin d'être prophète pour

(1) *Op. cit.*, p. 70.

avoir l'assurance que cette décision ratifiera de façon éclatante l'acte de justice accompli.

Ainsi, les deux thèses, en apparence irréductibles, se trouvent juridiquement conciliées. Les principes, saine-ment entendus, conduisant à rejeter toute consultation préjudicielle à la restitution des territoires annexés par l'Allemagne. Ces mêmes principes ne commandent pas même, à proprement parler, une consultation postérieure ; ils en montrent seulement l'opportunité possible. Si la France le juge à propos, elle provoquera une expression renouvelée et plus solennelle des sentiments des populations à son égard ; mais elle doit rester libre de ne susciter cette manifestation qu'à son heure, et dans la condition d'une reprise exigée par le droit imprescriptible.

Il nous reste à envisager le problème sous son aspect pratique.

Comment le plébiscite devrait-il être organisé pour qu'il fut libre, pleinement sincère et probant ?

Cette consultation, nous l'avons dit, ne pourrait être provoquée que lorsque la France aura redressé dans la population les déformations produites par le germanisme. Ce sera une première et indispensable garantie de la liberté d'expression des habitants.

Au surplus c'est sous la surveillance de témoins internationaux dont l'impartialité ne pourra être mise en doute que les opérations du scrutin devront être effectuées.

Mais il convient de préciser davantage les conditions du plébiscite éventuel.

La question primordiale est celle de savoir quelles personnes seront admises au vote.

En premier lieu, il serait nécessaire que ni les Allemands immigrés ni leurs descendants n'eussent droit au suffrage et que celui-ci fut exclusivement réservé aux citoyens qui exerçaient leurs droits d'électeurs en Alsace-Lorraine en 1870 ainsi qu'à leurs descendants ; les immigrés ont profité d'une spoliation et ils ont pris la place de ceux qui ont préféré l'exil à la pensée d'être Allemands. Les descendants des immigrés ont, eux aussi, bénéficié de la conquête germanique et de l'émigration de plusieurs centaines de milliers d'Alsaciens et de Lorrains. Les immigrés et leurs descendants n'ont d'autre patrie que l'Allemagne ; ils y rentreront.

En second lieu, il faudrait que tous les Alsaciens-Lorrains émigrés et leurs descendants eussent droit au vote. Leur cœur est resté en Alsace-Lorraine d'où la violence morale seule les a chassés. Les admettre à fixer, par le suffrage, le destin de leur terre natale serait de toute justice. Evidemment tous les émigrés ne pourront rentrer dans le pays de leur enfance ; il serait donc nécessaire de recueillir, dans les divers pays où ils se trouvent, leurs voix ainsi que celles de leurs descendants ; cette procédure serait longue et difficile, mais elle ne serait pas impossible ; si l'on n'y

recourait pas, tout plébiscite serait entaché d'une injustice flagrante (1).

Refus du droit de vote aux immigrés, concession du même droit aux émigrés, application de cette double mesure aux descendants des uns et des autres, telles seraient les conditions *sine qua non* d'un plébiscite sincère en Alsace-Lorraine.

On objectera peut-être les mariages contractés entre Allemands et Alsaciennes, entre Alsaciens et Allemandes. Ces unions mixtes ne compliqueront-elles pas la situation ? M. Bouchor (2) examinant ce point, répond négativement. Il suffit, d'après lui, d'admettre au vote tous les Alsaciens, même les plus suspects, fonctionnaires au service de l'Allemagne, mariés à des Allemandes, pourvu qu'ils soient vraiment Alsaciens d'origine, c'est-à-dire en remontant jusqu'en 1870 pour établir leur ascendance ; et, d'autre part, d'écarter tous les Allemands, immigrés ou descendants d'immigrés, n'eussent-ils jamais quitté l'Alsace et fussent-ils mariés à des Alsaciennes, et d'attribuer aux enfants la nationalité du père. Assurément cette solution serait simple et logique. Il serait cependant délicat, croyons-nous, d'admettre au suffrage les Alsaciens-Lorrains fonctionnaires au service de l'Allemagne.

(1) Le nombre des Alsaciens-Lorrains qui ont quitté le pays annexé entre 1871 et 1914, est sensiblement égal à celui des Allemands immigrés : soit environ quatre cent mille.

(2) *Op. cit.*, p. 55.

CONCLUSION

La conception plébiscitaire a pris naissance dans la France moderne. Elle était en pleine harmonie avec les idées générales de nos assemblées révolutionnaires. Qu'elle se réalise plus hardiment qu'elle ne l'a fait jusqu'ici dans la pratique internationale, c'est un souhait que formeront volontiers tous ceux qui placent le droit au-dessus de la force et qui luttent pour la liberté contre l'impérialisme.

Le plébiscite dérive logiquement de la notion même du droit démocratique qui s'exprime par la souveraineté nationale et par le principe des nationalités. Nous ne pourrions donc rejeter le système plébiscitaire qu'en nous attaquant aux idées maîtresses de notre mentalité et de notre civilisation politiques.

Néanmoins la contemplation du droit abstrait et des règles de la justice ne doit pas faire oublier les enseignements de l'histoire et les réalités de la vie.

Poussée à l'extrême, l'idée qu'une population a le droit de disposer librement d'elle-même conduirait à des conséquences absurdes. On admettrait les habitants d'un territoire à se former en corps de nation et à prononcer eux-mêmes leur séparation de l'Etat dont ils font partie. Il n'y aurait plus d'Etats constitués ; le droit public aboutirait à l'anarchie, le droit des gens à la guerre et il n'y aurait d'autre principe des relations

entre les gouvernements et les peuples que celui de la force brutale (1).

Le principe démocratique de la souveraineté nationale et de la nationalité basée sur la libre volonté doit être maintenu dans les limites que lui imposent les faits constitutifs des nations et des Etats. L'Etat, nous l'avons dit, a le droit de céder un territoire. Mais, s'il peut renoncer aux liens qui l'unissent aux populations du pays cédé, il n'a pas le pouvoir d'engager celles-ci envers l'Etat annexant. Il en résulte que l'Etat a le devoir de consulter les habitants. Le traité de cession territoriale étant conclu, la population est placée dans les conditions où se trouve une nation indépendante, et elle doit légitimement prononcer sur son sort.

Envisagée au point de vue spécial du principe des nationalités, l'idée plébiscitaire ne doit pas non plus être exagérée.

La question peut se poser de savoir si les revendications d'une nationalité sont fondées et si, d'autre part, ceux qui s'en font l'organe interprètent avec exactitude les vœux de leurs compatriotes. Les aspirations nationales n'émanent pas toujours de la conscience même des peuples ; il y entre, parfois, une part plus ou moins considérable de calcul et de fiction. Une minorité cultivée et turbulente peut créer de toutes pièces certaines revendications qui n'ont qu'un

(1) FUNK-BRENTANO et SOREL, *Précis du droit des gens*, p. 160.

vague retentissement dans la masse de leurs concitoyens. Comment discerner les aspirations profondes des peuples des programmes factices élaborés par une poignée d'agitateurs ou même par des agents étrangers, et qui peuvent ne couvrir du manteau de l'intérêt national que les calculs égoïstes d'un parti ou les ambitions d'un voisin ?

A cette question on est tenté d'apporter une solution d'apparence radicale. Les aspirations nationales sont-elles douteuses ? Il suffira d'organiser, pour les tirer au clair, une consultation des intéressés.

Certes, cette méthode est séduisante par sa simplicité et par sa logique. Elle est décisive dans les cas où elle est possible, puisqu'elle permet de traduire l'élément prépondérant de la nationalité : la volonté même d'une collectivité. Elle a pu, effectivement, être appliquée dans des cas très simples, mais, souvent, le plébiscite risquerait de devenir le plus illusoire des modes de consultation nationale. Comment, en effet, assurer aux intéressés la parfaite indépendance de leur vote ? C'est sur ce terrain de l'application que les adversaires de la procédure plébiscitaire ont beau jeu. Voici leur raisonnement, qui ne manque pas d'appui dans la réalité des faits.

Le plébiscite est incapable de donner un résultat sérieux parce que les circonstances dans lesquelles il intervient ont déjà préjugé la question en faveur de l'Etat annexant. A de rares exceptions près, le plébiscite

est destiné à ratifier le fait accompli. Et, comme l'usage est d'abandonner à l'annexant le soin de surveiller les opérations du vote, celui-ci aura toute liberté pour choisir le moment où les esprits lui sont le plus favorables ; il ne manquera jamais d'ailleurs d'user de toute son influence pour éviter une réponse négative. En définitive, le plébiscite est un enregistrement pur et simple, non une délibération sérieuse et réfléchie.

A cette argumentation on a répondu que l'abus du droit ne peut constituer un motif d'exclusion contre le droit lui-même et qu'il faut prendre les mesures propres à protéger le pays cédé contre la pression gouvernementale de l'annexant (1).

Cette réponse est très juste. Les difficultés d'application ne peuvent infirmer la vérité du principe plébiscitaire lui-même. Mais il n'en est pas moins vrai que ces difficultés existent et qu'il est difficile de les lever. L'histoire du plébiscite nous l'a montré.

Il n'est pas aisé d'assurer aux habitants d'un territoire cédé la liberté complète de leur suffrage. S'il s'agit d'un pays de culture attardée ou non doté encore d'institutions représentatives, comment éviter que ce premier vote, grave entre tous, ne soit obtenu par surprise ou par pression (2).

(1) CABANAT, *Des annexions de territoires et de leurs principales conséquences*, p. 50.

(2) « Le système du plébiscite est une garantie médiocre dans la pratique pour la sauvegarde du sort des populations ; ce système

Et surtout si le sol est peuplé d'éléments ethniques divers, accordera-t-on le même droit de vote aux anciens occupants et aux immigrés de fraîche date, aux opprimés et aux oppresseurs ? On s'exposerait ainsi à consacrer, au nom d'une majorité allogène, les injustices mêmes qu'on veut réparer. C'est cette difficulté, notamment, qui rend, nous l'avons vu, impraticable l'organisation d'un plébiscite en Alsace-Lorraine, du moins au jour même ou au lendemain de la restitution.

Au surplus il ne faudrait pas croire qu'une nationalité est une simple collection d'unités. Elle est un alliage intime d'éléments moraux qu'aucune arithmétique ne saurait exprimer en chiffres. Cette vérité est propre à nous mettre en garde contre la tendance que nous pourrions avoir à conférer à l'idée plébiscitaire une valeur absolue. Quelques observations sont encore nécessaires pour en marquer les limites.

L'application du système plébiscitaire suppose que la majorité l'emporte sur la minorité. Mais la minorité devra être admise à l'option quant au changement de nationalité.

Certains ont estimé que le vœu des populations se manifeste avec plus de sincérité dans le fait de l'option

provoque des abus, ouvre carrière à la corruption, aboutit le plus souvent à la formation de majorités factices et couvre d'un masque de légalité les attentats des gouvernements contre les gouvernés. » PRADIER-FODÈRE, p. 857.

que dans celui du plébiscite (1). C'est là, croyons-nous, une exagération. Des raisons de force majeure, des considérations d'intérêts ou autres, peuvent empêcher un certain nombre d'habitants d'user du droit d'option et les retenir, contre leur désir intime, dans le pays annexé (2). Du reste l'option, n'étant nullement une consultation des collectivités intéressées, ne peut être, au point de vue juridique, mise en parallèle avec le plébiscite.

Ce qu'il convient de reconnaître, c'est que l'option est susceptible d'atténuer dans une certaine mesure, les effets de l'annexion, en permettant aux individus atteints par cette dernière dans leur nationalité de revenir à leur ancienne patrie.

Combiné avec l'option, le plébiscite respecte le droit de la minorité et sauvegarde la liberté des individus. Si la majeure partie d'une population se prononce en faveur de l'annexant, les dissidents peuvent, en optant, recouvrer leur nationalité primitive.

Enfin ce serait pousser le principe du plébiscite au delà de ses limites légitimes que de prétendre que le consentement des populations d'un territoire conquis confère un droit immédiat à l'Etat annexant. La véritable souveraineté ne s'acquiert pas en un jour, elle demande la consécration du temps. « Les passions

(1) PRADIÈR-FODÈRE, *op. cit.*, p. 427.

(2) C'est ce qui est arrivé, par exemple, pour un certain nombre d'Alsaciens et de Lorrains, en 1871.

politiques, le caprice populaire peuvent dominer un jour, dans l'esprit des hommes d'une génération, l'action de ces causes profondes qui gouvernent les destinées des nations. Ces causes n'en continuent pas moins d'exercer leur empire aussi longtemps qu'elles n'ont pas été modifiées ». C'est pourquoi le plébiscite, quelque justifié et même indispensable qu'il soit au regard des principes du droit démocratique, ne saurait former, à lui seul, la base d'un nouveau droit des gens (1).

(1) FUNK-BRETANO et SOREL, *op. cit.*, p. 335.

Vu :

Le Doyen,

F. LARNAUDE.

Vu :

Le Président de la Thèse,

GEOUFFRE DE LAPRADELLE.

Vu et permis d'imprimer :

*Le Vice-Recteur
de l'Académie de Paris,*

HUOT.

BIBLIOGRAPHIE

- Aulard.** — La Révolution française, tome II.
- Barbey.** — Félix Desportes et l'Annexion de Genève à la France.
- Barthélemy.** — Démocratie et politique étrangère.
- Baudouin.** — Lettres inédites de Philippe-le-Bel.
- Bianchi.** — La politique du Comte de Cavour.
- Bluntschli.** — Le Droit international codifié, trad. LARDY.
- Bourgeois.** — L'Annexion de la Savoie à la France, dans *Revue de droit international public*, tome III.
- Bornhak.** — Das nationalitätsprinzip und der Krieg, dans *die Grenzboten*, 23 février 1916.
- Bouchor.** — Le droit et la question du plébiscite en Alsace-Lorraine, dans *l'Action nationale* du 25 janvier 1918.
- Boutroux.** — La Nation comme personne morale, dans la *Revue* des 15 avril-1^{er} mai 1915.
- Bruchet.** — Le plébiscite occulte du département du Mont-Blanc en 1815 et la Restauration en Savoie.
- Cabouat.** — Des annexions de territoires et de leurs principales conséquences.
- Calvo.** — Le Droit international théorique et pratique.
- Chuquet.** — Jemmappes.
- De Clercq.** — Recueil des Traités de la France.
- Constant (Benjamin).** — Cours de politique constitutionnelle.
- Cosneau.** — Les grands traités de la guerre de Cent Ans.
- Daudet (Ernest).** — Autour d'un mariage princier. — Notes et souvenirs (1878-1913), dans *Revue des Deux-Mondes*, 15 juin 1917.
- Dessaix.** — La Savoie historique.
- Fagniez.** — Deux peuples et deux politiques, dans *Le Correspondant* du 25 novembre 1915.
- Fiore.** — Traité de Droit international public, trad. PICHON.
- Folliet.** — Documents relatifs à la réunion de la Savoie à la France en 1792.

- Friedel.** — La question de l'Alsace-Lorraine.
- Funk-Brentano et Sorel.** — Précis du Droit des gens.
- Grivaz.** — Le plébiscite d'annexion de 1860 en Savoie et dans le Comté de Nice, *Revue de droit international public*, tome III.
- Guiffrey.** — Histoire de la réunion du Dauphiné à la France.
- Guy-Grand.** — Politique extérieure et démocratie.
- Heinweh.** — Questions du temps présent. Droit de conquête et plébiscite.
- Henneguy.** — Histoire de l'Italie.
- Lavisse.** — Vue générale de l'histoire de l'Europe.
- La Chesnais.** — La question du plébiscite. Ce que doit être l'application du droit des peuples au problème d'Alsace-Lorraine.
- Leroy.** — Almanach de la Paix par le Droit 1915, article sur l'Alsace-Lorraine.
- Lieber.** — De la valeur des plébiscites dans le droit international, *Revue de droit international et de législation comparée*, tome III.
- Ollivier (Emile).** — L'Empire libéral.
- Padaletti.** — L'Alsace-Lorraine et le Droit des gens, dans *Revue de droit international et de législation comparée*, tome III.
- Pillet.** — Les lois actuelles de la guerre.
- Planchut.** — L'annexion de l'île Saint-Barthélemy à la France, dans *Revue des Deux-Mondes*, 15 mars 1879.
- Pradier-Fodere.** — Traité de droit international public européen et américain.
- Renan.** — Qu'est-ce qu'une nation ?
- Rouard de Card.** — Les annexions et les plébiscites dans l'histoire contemporaine.
- De Saint-Genis.** — Histoire de la Savoie.
- Solière.** — Le plébiscite dans l'annexion.
- Stoerk.** — Option und plebiscit.
- Wak.** — La question des nationalités.
- Wagner.** — Elsass und Lothringen, trad. par HELMER, dans *Marches de l'Est*, 15 mars 1911.
- Welschinger.** — Le retour de l'Alsace-Lorraine à la France.
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	1
CHAPITRE PREMIER. — <i>Origine moderne de la théorie plébiscitaire.</i>	6
CHAPITRE II. — <i>Applications de la théorie plébiscitaire.</i> . .	21
I. — Les plébiscites de la Révolution.	22
II. — Plébiscite du département du Mont-Blanc. . .	36
III. — Les plébiscites italiens.	41
IV. — Plébiscite de la Savoie et de Nice.	51
V. — Plébiscite de l'île Saint-Barthélemy.	62
CHAPITRE III. — <i>Des annexions sans plébiscite.</i>	64
I. — L'article 5 du traité de Prague.	66
II. — Annexion de l'Alsace et de la Lorraine. . . .	76
CHAPITRE IV. — <i>Le plébiscite et le principe de la souveraineté nationale.</i>	80
CHAPITRE V. — <i>Le plébiscite et le principe des nationalités.</i>	90
CHAPITRE VI. — <i>La question du plébiscite de l'Alsace-Lorraine.</i>	100
CONCLUSION.	114
BIBLIOGRAPHIE.	121

